

PTE Központi Könyvtár

KC 31313

Államszerep válság idején

Magyary Zoltán emlékkötet

Szerkesztette

Dr. Gellén Márton – Hosszú Hortenzia PhD



Complex

Wolters Kluwer csoport

Államszerep válság idején

Magyary Zoltán emlékkötet

Szerkesztette

Dr. Gellén Márton – Hosszú Hortenzia PhD



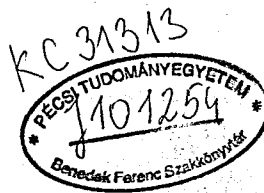
Complex

Wolters Kluwer csoport

Kiadja a
CompLex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft.
Budapest, 2010
1117 Budapest, Prielle Kornélia u. 21–35.
Telefon: (40) 464-565
Fax: +36 (1) 464-5657
e-mail: info@complex.hu
www.complex.hu

Felelős vezető: a CompLex Kiadó Kft. igazgatója
Kiadásért felelős: dr. Báldy Péter
A kiadványok szerkesztésért felelős: dr. Vajda Krisztina
Felelős szerkesztő: dr. Tóth Erika, dr. Schmidt Gábor
Műszaki kiemelt főmunkatárs: Schuller Krisztina
Gyártási főmunkatárs: Kerek Imréné
Fedélterv és tördelés: CompLex Kiadó Kft. DTP-csoport
Nyomdai munkálatok: Akadémiai Nyomda Kft.
Felelős vezető: Ujvárosi Lajos

ISBN 978 963 295 106 5
Jelzőszám: KK-001P0-2175



Kiadványaink megtekinthetők és megvásárolhatóak szakkönyvesboltunkban a Kiadó címén,
továbbá a www.complex.hu portálon.

Minden jog fenntartva, beleértve a sokszorosítás és a mű bővített, illetve rövidített változatának kiadási jogát is.
A kiadó írásbeli hozzájárulása nélkül sem a teljes mű, sem annak bármely része
semmilyen formában (fotokópia, mikrofilm vagy más hordozó) nem sokszorosítható.

Államszerep
válság idején
Magyary Zoltán emlékkötet

Szerkesztette
Dr. Gellén Márton – Hosszú Hortenzia PhD

PTE Egyetemi Könyvtár



P000792601



CompLex
Wolters Kluwer csoport

Szerkesztők:
Dr. Gellén Márton
Hosszú Hortenzia PhD

Szerzők:
Dr. Gellén Márton
Dr. Imre Miklós
Dr. Jenei György
Dr. Kiss László
Dr. Kovács Árpád
Dr. Lőrincz Lajos
Dr. Szirmai Péter
Dr. Verebélyi Imre
Dr. Vigvári András
Hosszú Hortenzia PhD
Pálné dr. Kovács Ilona

Kézirat lezárva:
2010. június 27.

© Dr. Gellén Márton, Dr. Imre Miklós, Dr. Jenei György, Dr. Kiss László,
Dr. Kovács Árpád, Dr. Lőrincz Lajos, Dr. Szirmai Péter, Dr. Verebélyi Imre,
Dr. Vigvári András, Hosszú Hortenzia PhD, Pálné dr. Kovács Ilona, Budapest, 2010
© CompLex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft., Budapest, 2010

A CompLex Jogi és Üzleti Kiadó az 1795-ben alapított
Magyar Könyvkiadók és Könyvterjesztők Egyesülésének a tagja.

Tartalom

<i>Előszó</i>	9
<i>Bevezetés</i>	11
 <i>I. fejezet</i>	
<i>Államszerep Magyary Zoltán életművének tükrében</i>	
<i>Dr. Verebélyi Imre:</i> A közigazgatás és a kormányzás alapkérdései Magyary Zoltán életművében	15
<i>Dr. Lőrincz Lajos:</i> Magyary Zoltán helye a magyar közigazgatás-tudományban	39
 <i>II. fejezet</i>	
<i>Az állam szerepe ma</i>	
<i>Hosszú Hortenzia PhD:</i> Az állam szerepe a kormányzásban	49
<i>Dr. Imre Miklós:</i> A közigazgatás társadalmi rendeltetése; „Pro Publico Bono”	63
<i>Dr. Jenei György:</i> Adalékok az állami szerepvállalás közpolitika-elméleti hátteréről	71
<i>Dr. Kiss László:</i> Az állami és a magánszféra határaitól. A társadalom „felelősségének” néhány kérdése	99
<i>Dr. Kovács Árpád:</i> Az állami szerepvállalás – állami feladatellátás dilemmái	111

III. fejezet

Az állam új szerepkörének kialakítása reformok útján

Pálné dr. Kovács Ilona:

Magyary Zoltán öröksége és a közigazgatási reformok 137

Dr. Vigvári András:

Megtelt-e a konfliktuskonténer? Gondolatok a magyar önkormányzati
pénzügyek korszerűsítéséhez. 149

Dr. Szirmai Péter:

Kevesebb több lenne. Állami szerepvállalás a vállalkozásfejlesztésben
vállalkozói nézőpontból 183

Dr. Gellén Márton:

Ha válság, akkor reform. Kalandozás a közigazgatási reformok forrásvidékén ... 199

Függelék

Magyary Zoltán Szakkollégium 223

A közigazgatási szakemberképzés piacvezető intézménye:

a Budapesti Corvinus Egyetem Közigazgatás-tudományi Kara 225

„Közigazgatás előbb volt, mint pártok.”

Bereményi Géza: A tanítványok c. film, 1985.

2010. március 24-én került sor a Budapesti Corvinus Egyetem Közigazgatás-tudományi Karán működő Magyary Zoltán Szakkollégium, Századvég Alapítvány és az MTA Politikai Tudományok Intézete szervezésében az Államszerep aktuális kérdései című konferenciára, Magyary Zoltán halálának 65. évfordulójára emlékezve. Mint a konferencia címe is mutatja, a nagy tudósra való emlékezés, életművének felidézése mellett elsősorban az aktualitásokra összpontosítottak a szervezők és az előadók. A jelen kötet a konferencián elhangzott előadások mellett önálló szerkesztői koncepció mentén egyéb, a témához illeszkedő tanulmányokat is tartalmaz.

A kötet létrehozatalában köszönet illeti a CompLex Kiadó vezetőit és munkatársait, különösen: Báldy Pétert, Vajda Krisztinát és Tóth Erikát, valamint a Kormányzati Személyügyi Szolgáltató Képzési Központ (KSZK) főigazgatóját, Dr. Teplán István urat, akik támogatták, segítették a kötet megjelenését.

Bevezetés

A 2008-tól gyors ütemben terebélyesedő világgazdasági válság felszínre hozta a piaci koordináció gyengeségeit, rámutatott a piac tökéletességét és felsőbbbségét hirdető eszme téves voltára. E felismeréssel párhuzamosan megnőtt a gazdasági folyamatokba való állami beavatkozás iránti igény, melynek nyomán különféle állami válságkezelési intézkedések jelentek meg szerte a világon. Számos elemző automatikusan az 1930-as évek nagy gazdasági világválságára asszociált, melyből a kiutat szintén a megnövekedett állami szerepvállalás jelentette. Akárcsak Magyar Zoltán idejében, ma is vállalatok és egyének széles köre várja az államtól a megoldást. Ahhoz, hogy állami segítségre egyáltalán gondolni lehessen, bevethető állami kapacitásokra van szükség stratégiai-intellektuális, pénzügyi, jogi-szabályozási és végrehajtási téren egyaránt. Magyar Zoltán nagysága a maga idejében abban állt, hogy e tényezők egységét hirdette, amivel jelentősen meghaladta korának uralkodó, egydimenziós felfogását. A magunk részéről a közigazgatást mint az állami cselekvés letéteményesét – Magyar Zoltán nyomdokain haladva – sokszínű egységnek tekintjük, ennek megfelelően e kötet szerzői között a közigazgatás-tudomány, a politikatudomány, a jogtudomány, valamint a közgazdaságtan képviselői egyaránt megtalálhatóak. Korunk sokasodó kihívásainak csak olyan állam és közigazgatás felelhet meg, amely képes programokká, intézkedésekké, kormányzati cselekvéssé ötvözni a különböző szakterületek tudását.

Az 1930-as évek nagy gazdasági világválságában alakuló állam előtt álló kihívások, bár sok tekintetben hasonlóak a maiakhoz, jelentős különbségeket is tapasztalunk. Egyrészt rendelkezünk a szovjet mintájú, államközpontú kísérlet kudarcának tapasztalataival, másrészt napjainkban is láthatjuk a szabadjára engedett pénzügyi szektor képtelenségét saját maga gerjesztette válságának megoldására, és arra, hogy az államok tömegesen fordulnak a nemzetközi pénzintézetekhez, annak érdekében, hogy forrást teremtsenek a gazdaság és pénzügyi szektor stabilizálására. Mindez egészségtelen együttműködésnek tűnik, hiszen egyaránt aláássa a versenyt és az államok hitelképességét. Mi több, a nemzetközi pénzüzetektől érkező impulzusok kétségtelenül szűkítik a kormányok szuverenitását. Ugyanilyen szuverenitást csökkentő tényező a nemzetközi integrációkban való részvétel is.

Az államszerep új minőségét hozta a mindeddig példátlan fejlődést eredményező kelet-ázsiai államfelfogás állami kapitalizmusa, mely alkalmas a lakossági jólétigény fokozatos felkeltésére és kielégítésére – az állami szuverenitás csorbíthatatlanul hagyásával – az egyén szintjére helyezve a szuverenitás csökkenését.

További jelentős különbség a nagy gazdasági világválság korához képest az állami működést is jellemző, korábban soha nem látott információbőség, és az ebből adódó feldolgozási, értékelési nehézségek problematikája, mely az elektronikus kormányzat, elektronikus közigazgatás lehetőségeihez, kihívásaihoz és sajátos kockázataihoz vezet.

A mind nemzetközi, mind nemzeti szinten növekvő problémát jelentő környezeti kihívások sokasága elementáris nyomást helyez az államokra, és minőségénél fogva nem kecsegtet a kézzelfogható, belátható, végleges megoldás esélyével.

Mindezen kihívásokra a megoldást a jelenkor döntéshozóinak a modern tömegdemokrácia mediatizált terében kell megtalálnia és végrehajtania.

Ebben a környezetben a modern állam egyetlen lehetősége a közigazgatás fejlesztése, funkcióinak erősítése. Az állami, közigazgatási kapacitásokat fejlesztő felfogás az, ami Magyary Zoltán életművét is áthatja, és amelyet reményeink szerint a közeli és távolabbi jövő hazai kormányzatai is irányadónak tekintenek.

2010. június 27.

Dr. Gellén Márton

I. fejezet

Államszerep Magyary Zoltán életművének tükrében

Dr. Verebélyi Imre

A közigazgatás és a kormányzás alapkérdései Magyary Zoltán életművében

Bevezetés

Magyary Zoltán tragikus halálának¹ 65. évfordulóján rendezett emlékkonferenciánkon a kiemelkedő gyakorlati és elméleti szakember életművét összegezve megállapíthatjuk, hogy életműve korai halála ellenére sem lett befejezetlen. A több mint három évtizednyi szakmai munkássága kiterjedt a közigazgatás és a kormányzás számos lényegi kérdésére. Minisztériumi köztisztviselőként végzett gyakorlati közigazgatási munkájában jelentős eredményeket ért el. A közigazgatási tudományok művelésében már életében nemzetközileg elismert tudós lett, idehaza pedig a tudományterület hazai klasszikusaként tartjuk számon. Az elismert gyakorlati és elméleti szakember kiváló egyetemi oktató volt, egyetemi tanárként nemcsak oktatott, hanem „iskolát” teremtve tanítványai is voltak, születése helyén, Tatán pedig „néptanítóként” részt vett az ottani Népfőiskola alapításában és működtetésében.

Magyarországon a II. világháborút követően közel 15 évig politikai célzatból elhallgattatták Magyaryt, a hazai egyetemek tananyagaiban róla nem, vagy csak politikailag leminősítve szóltak. A proletárdiktatúra államának lassú felpuhulási folyamatában azonban fokozatosan lehetőség nyílt arra, hogy Magyary Zoltán szakmai gondolatai és az azokra vonatkozó kritikák bekerüljenek az egyetemi tankönyvekbe (elsőként 1966-ban az egyetemi karok közös egyetemi tankönyvébe: a Magyar Államigazgatási Jog Általános Részébe). 1970 és 1990 között a hazai elismerési folyamat kiteljesedett, amiben nagy szerepet játszottak a még élő tanítványok és a szülővárosában működő szervezetek tagjai.² 1990 után pedig a Magyary Zoltánról elnevezett országos díjak alapítói, a Corvinus Egyetem Közigazgatástudományi Kara oktatói és a Magyary Zoltán Szakkollégium diákjai, a Magyary Zoltán E-közigazgatástudományi Egyesület vezetői is bekapcsolódtak ebbe a folyamatba és felvállalták az elismerésre méltó életmű gondozását.

A hosszú elhallgatást követő hazai elismerési folyamat – mint ilyenkor lenni szokott – helyenként túlzásokba lendült. Némelyek Magyaryt legendává szerették volna fejleszteni, többek kiragadott Magyary-idézetekkel próbálták e divathullám tetejére kapaszkodni, mely napjainkra lecsendesedett. Az objektívebb értékelési folyamatban kezdettől fogva komoly szerepet játszottak az életmű előnyeit és hátrányait elemző tudományos munkák

és az életművet ismertető szerzők.³ 1990 után Magyary Zoltán munkáinak valódi megismerése érdekében több művét reprint formában kiadták, a Magyary munkák a könyvtárak keresett könyvei lettek. 2000-ben a Magyar Panteon című könyvsorozat Magyary Zoltán teljes életművének bemutatásával foglalkozott, műveinek egy részét antológiába foglalták, 2005-ben Magyary Zoltán méltó nemzetközi szintű elismertetése érdekében pedig két tanulmányt írtam.⁴

Az életmű eredményeit és hiányosságait egybevéve egyértelműen megállapítható, hogy az előbbiek messzemenően meghaladják az utóbbiakat. Ezért minden szempontból indokoltnak tekinthető az az elismerés, amiben Magyary Zoltán idehaza részesült a korábbi munkahelyein (a kulturális tárcánál és a Miniszterelnökségen), továbbá a budapesti Corvinus Egyetemen, több vidéki egyetemen, a Tudományos Akadémián, a megszüntetett Magyar Közigazgatási Intézetben, a Magyar Közigazgatás folyóirat számos cikkében. 1990 után hiányérzet egyedül csak a mai ELTE Állam- és Jogtudományi Karával szemben merülhet fel, ahol Magyary Zoltán 1918-tól előbb meghívott egyetemi előadó, 1927-től habilitált egyetemi magántanár, 1930–1945 között tanszékvezető, 1937–38-ban pedig dékán volt. Amikor ugyanis az Állam- és Jogtudományi Kar évekkel ezelőtt – igen helyesen – elhatározta, hogy az épületben a tanszékek javaslatára tantermeket neveznek el a kar klasszikussá vált korábbi oktatóiról, akkor Magyary Zoltánt mellőzték, helyette a kevésbé ismert Récsi Emilről neveztek el tantermet.⁵ A karon – eltérően más egyetemi kartól – azóta sem helyeztek el emléktáblát, nem rendeznek Magyary konferenciát. Eddig nem fontolták meg azt a felvetést sem, hogy legalább a tanszéki könyvtárat nevezzék el Magyary Zoltánról, vagy itt helyezzenek el egy feliratot. (A mai tanszéki könyvtárat Magyary Zoltán építette és töltötte fel saját könyvtárából, a korabeli könyvtárak és fõhivatalok anyagaiból, az általa elnyert amerikai alapítvány támogatásából, a mai tanszéki könyvtárral többségét ezek a könyvek és kiadványok adják.)

Az összességében megfelelő hazai elismerés mellett megfelelően alakult Magyary Zoltán nemzetközi elismerése. A háború előtt 1932–33-ban a Rockefeller Alapítvány „visiting professzorként” amerikai tanulmányútra hívta meg, 1933-ban és 1936-ban előadónak kérték fel az IIAS Nemzetközi Közigazgatás-tudományi Konferenciájára, illetve Kongresszusára, 1936-ban az IIAS egyik alelnökévé választották. A nemzetközi intézet 1910–1947 közötti történetét 2005-ben feldolgozó nemzetközi jubileumi kiadványban többször elismerően nyilatkoznak Magyary alelnöki munkájáról, ám az egyik nem kellően tisztázott korabeli esemény kapcsán a magyar tudósra nézve árnyékot vető kérdés is megfogalmazódott: 1942-ben nem volt-e a németek kollaboránsa?⁶ Erre a kérdésre szerintem választ adott az IIAS fõtitkára által kérésre előkeresett 1948. évi nekrológ és a témával foglalkozó öt évvel ezelõtti tanulmányom. Sajnálatos, hogy a korábbi fõtitkár által tõlem cikk formájában bekért korrekciót az intézet új vezetése és az intézet nemzetközi lapjának új fõszerkesztõje már nem közölte le. A Magyary Zoltánnal szembeni hazai

tartózkodó magatartás a tudós korabeli tudománypolitikai magatartásának egy vonatkozását érinti, nevezetesen, hogy mennyiben kapcsolódott a hazai, illetve a német fasizmus-hoz. A náci kapcsolatokra utaló külföldi és hazai feltételezést jelen munkám befejező részében vizsgálom meg, ezzel azonban nem szeretném elterelni az emlékkonferencia figyelmét a Magyary Zoltán életművét meghatározó és máig ható szakmai eredményekről, a ma is tanulságos szakmai kritikákról. Magyary Zoltán nem csupán szellemi örökségünk megkerülhetetlen része, de művei több szempontból ma is figyelembe vehetők.

1. A legalizmus és a menedzserializmus

Magyary Zoltán a közigazgatás terén egyaránt fontosnak tartotta a jogszerűség, illetve a gazdaságosság és eredményesség egyidejű fejlesztését. Az akkori magyarországi viszonyok között a hatékonyság fejlesztésére és a jogi szemlélet egyoldalúságának csökkentésére helyezte a hangsúlyt, mivel a magyar közigazgatási hagyományokban és a korabeli közigazgatási gyakorlatban a formai legalitás szemléletmódja jóval nagyobb szerepet kapott, mint a menedzserializmus. Magyary Zoltán ezt az aránytalanságot próbálta csökkenteni a két világháború közti Magyarországon azzal, hogy a háttérbe szorult közszervezési hatékonyság fejlesztésén munkálkodott. Idevágó gondolatainak lényege szerint „a XIX. század nagy teljesítménye volt a jogállam megteremtése. A jogállam az egyénnek védelmét jelenti a közigazgatással szemben, az egyén jogkörének biztosítását és független bíróság által való védelmét. Ez nagy eredmény volt, értékes vívmány, és arról többé nem mondunk le. De a poszt-indusztriális államban az egyénnek nemcsak ez az érdeke többé, az emberek nemcsak azzal törődnek, hogy a közigazgatás jogaikat ne sértse, tőlük törvénytelen ne kívánjon, és velük egyenlően bánjon, hanem érdekük az is, hogy a közigazgatás teljesítményeket produkáljon, jól működjék... Minél jobban kiszélesedik a közigazgatás feladatköre – és ez a kör, mint láttuk, mindenütt, nemcsak nálunk, és a háború után az ediginél is rohamosabban bővül –, annál fontosabbak az eredmények, annál jobban irányítja a közönség is a figyelmét ezekre. A jogállam egyoldalú túlzásba esett, és ez oda vezetett, hogy a közigazgatásban a jogi szempont mellett minden más szempont elhalványult; a közigazgatást is kizárólag jogászokdásnak, jogszabályok alkalmazásának fogták föl... Nyilvánvaló, hogy könnyebb jogásznak lenni, mint a jogszabályok betartásával a gazdaságosság és eredményesség követelményeit is kielégíteni. Ez többet kíván, mást kíván, az állampolgárokhoz való más viszonyt. Tehát több tekintetben új beállítottságot kíván, felelősségérzetet jelent, nemcsak a jogszabályok betartásáért, hanem azért is, hogy az állampolgárok, a közönség, az emberek jogos szükségletei és igényei ki legyenek elégítve... A gazdaságosságot és eredményességet a jogszabályok keretében kell elérni, azzal össze lehet egyeztetni.”⁷

A XIX. században – az akkori igények és lehetőségek szerint – a közigazgatás legfontosabb feladatának a belső rend fenntartását és a veszélyelhárítást tartották. Ezeket a feladatokat a közigazgatás főként közhatalmi eszközökkel, impérium gyakorlásával (szabályozással és hatósági jogalkalmazással történő parancsolással) oldotta meg. Ezen körben a jogszabályok részletesen előírják, hogy a közigazgatásnak jogi eszközökkel mit és hogyan kell tennie. Ehhez képest a XX. században rohamosan megnövekedtek és túlsúlyba kerültek a közigazgatás olyan gazdasági, kulturális, szociális és egészségügyi feladatai, amelyek megoldása már főként nem közhatalmi-jogi eszközöket, hanem szervező típusú igazgatási munkát igényelt.

Bár a korigény a szervezési értékek eredményesség-gazdaságosság dominanciája felé mutatott, Magyary Zoltán nem feledkezett meg a jogállami értékekről sem. Amikor fellépett a jogi formalizmus túlzásaival szemben, elismerte az állampolgári alanyi jogok védelmének jelentőségét. (A korabeli olasz fasizmus jogi ideológiájáról például tényyszerűen megállapította, hogy az olyan alakot ölt, amelynek a célja többé nem az egyéni szabadság és alanyi jogok liberális védelme, hanem a tárgyi jogrend biztosítása.)⁸ Magyary Zoltán és tanítványai a jogállami értékek közt nagy súlyt fektettek a korabeli fejlett osztrák közigazgatási eljárásjog hazai adaptálására. A hazai jogorvoslati eljárás fejlesztése érdekében javasolták, hogy a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatánál a törvényi taxációval felsorolt kivételes lehetőséget tegyék általános ügyféli joggá (a törvény csak azokat a kivételeket sorolja fel, ahol nem megengedhető a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata). A jogtudományi vonatkozások részletesebb kidolgozásával mások, rendszerint kiváló tanítványai és kollégái (Martonyi János, Mártonffy Károly, Valló József), illetve más hazai jogtudósok (Tomcsányi Móric, Szontagh Vilmos, Egyed István) foglalkoztak. Magyary az ő jogi munkáikból, valamint az 1925-ben, Párizsban megalakult Institut International de Droit Public szaktekintélyeinek (Kelsen, Duguit, Jellinek, Thoma, Berthelemy) műveiből sokat hasznosított. Korai halála megakadályozta abban, hogy a közigazgatás szervezési tényezőinek mélyreható elemzése után visszatérjen a közigazgatás jogi vonatkozásainak elmélyítésére is, arra a vonatkozásra, amellyel pályája elején habilitációs értekezésében foglalkozott.⁹

A magyar szellemi élet kiemelkedő egyénisége, Bibó István 1944-ben vitába szállt Magyary Zoltán egyik megfogalmazásával, miszerint – eltérően a XIX. századi államtól – a XX. század államában már nem a jogszerűségen, hanem az eredményességen van a nagyobb hangsúly. Bibó István szerint a korabeli fejlődés vonulatából más következtetések is levonhatók: „nem véletlen, hogy a nagyobb jogszerűség felé mutató fejlődés mindig akkor vesz nagyobb lendületet, s akkor talál új megoldási formákat, amikor a túlságos hatalomkoncentráció morális és materiális destruáló hatása nagy erővel jelentkezik, akár a monarchia, akár a népuralom jelenti is ezt a hatalomkoncentrációt. Joggal feltehetjük, hogy a hatalomkoncentráció legmodernebb formája, az irányított gazdálkodás és a nagy-

méretű társadalmi szervezés hasonlóképpen új technikai megoldásait fogja életre hívni annak a törekvésnek, mely arra igyekszik, hogy a hatalmat újból meg újból jogszerűvé tegye és érvényes értékszempontok alá vesse.... A mai állam nemcsak a jogállam elért eredményeire és eredményei mellett állítja fel az eredményesség új követelményét, hanem az eredményességgel teljesen egy síkon és egyforma erővel kívánja a közigazgatás jogszerűségének a legnagyobb mértékű erősítését is, mert hiszen a jogszerűség a szolgáltatás-szerűségnek, a szakszerűségnek, a megbízhatóságnak az egyik leglényegesebb tényezője.”¹⁰ Magyary Zoltán természetesen nem tagadta a jogállamiság és benne a jogszerűség jelentőségét. Az viszont igaz, hogy a közszervezés gazdaságosságának és eredményességének irányába való elmozdulást kissé eltúlozta, módszeresen nem kereste az új közigazgatási szervezési módozatoknak keretet adó és azokat korlátozó jogállami garanciák továbbfejlesztésének lehetőségeit. Bibó István elismerte, hogy a XX. században megnövekedett a közigazgatás feladata, de helyesen mutatott rá, hogy ezzel csaknem párhuzamosan „megnövekedett a közigazgatás által fenntartott, ismétlődő szabályszerűséggel működő, kiszámítható rend jelentősége is, melynek éppen a jogszerűség a leglényegesebb összetevője.”¹¹ Magyary viszont jól hangsúlyozta, hogy túl sok lett a jogszabály, a joganyag alig megismerhető, számos jogszabály feleslegesen szabályoz vagy túlszabályoz, a köztisztviselők ott is megelégszenek a formális jogszerűség betartásával, ahol ennél többet kellene tenniük. Bibó és Magyary tehát másra gondolt, de mindkettejüknek igaza volt.

Magyary Zoltán érdeméül azt lehet felhozni, hogy az igazgatástudomány értékeit, valamint jogállami értékeket nem egymással szembenálló alternatívaként fogta fel, hanem az igazgatástudomány oldaláról közelítve ezen két értékcsoporthoz valódi szintézist kívánta. Erről ír például az IIAS 1936. évi Kongresszusára készített jelentésében. Hat évvel korábban pedig a közigazgatástani irányzattal kapcsolatosan hangsúlyozta, hogy „a jog a közigazgatásnak csak egyik vonatkozása, és nem a jog művelésének felvirágzása túlzott, hanem a közigazgatásban többi részeinek művelése az elmaradt.”¹²

Magyary a korabeli hazai közigazgatási jogi felfogás egyoldalúságával szemben megemlíttette, hogy a modern államban a közigazgatás elsősorban nem jogi funkció, a jogi szempont mellett egyre fontosabbá vált a közigazgatás nem jogi, hanem gazdasági–társadalmi szervező munkája és teljesítménye. „Közigazgatás jog nélkül nincs. Ha más nem, legalább a hatáskör minden szerv működésében jogi elemet képvisel, de a közigazgatás nem azonos a joggal, hanem sok egyéb is.”¹³ Magyary ezt Szontagh Vilmos jogtudós túlzó megjegyzésével szemben hozta fel. Szontagh szerint ugyanis az eredményesség a jogszerűségnek tartalmi lényege, a jogszabályba foglalt előírás és annak jogszerű betartása az eredményességnek ad jogi formát, „nem lehet tehát az eredményességet a jogszerűségen kívül és azon felül keresni.”¹⁴ Ehhez a jogász felfogáshoz csatlakozott Egyed István jogtudós is, amikor arról értekezett, hogy Magyarynál a közigazgatás-tudománnyal való foglalkozás a közigazgatási jog mellett a közigazgatásban elnevezéssel megjelölt ismereteket is

felölelte (ideértve a közigazgatás szervezési és működési elveit), a közigazgatástan azonban a közigazgatási jognak csak – egyébként igen fontos – segédtudománya.¹⁵ A korabeli két jogászprofesszor ezen alapállásából érzékelhető, hogy Magyary milyen hazai környezetben próbált áttörést elérni. Olyan egyoldalú jogi környezetben, amelyben a jogon kívül nem láttak életet, mindent jogszabályba akartak foglalni, arra kívántak visszavezetni; minden jogon túli tudományt, amely valamely szálon a jogtudomány témaköréhez kapcsolódott, azt a jogtudomány segédtudományának tekintették. Míg tehát a tudományos munkaszervezés korabeli modellországában, az USA-ban inkább a menedzseri szemlélet homályosította el a közigazgatás jogi szemléletét,¹⁶ nálunk fordított volt a helyzet, a közigazgatási jog primátusának alárendelt segédtudománynak tartották a menedzserializmust. Magyary éppen arra törekedett, hogy ezen két végletes megközelítés helyett „középre tartson”. Elismerte, hogy a jog a közigazgatás szervező típusú működésében sem mellőzhető, de a szervező tevékenységben a közigazgatásnak a jogi elem betartásán felül többet és mást is tennie kell. Mai szóhasználattal a jogi elem ez utóbbi esetben csak a közigazgatási teendők irányát jelöli ki (tehát közigazgatási feladatkört szabályoz), de a szervező típusú tevékenységnél ezen túl szükség van a jogilag nem beszabályozott menedzseri tevékenységre, ennek eredményességi és gazdaságossági vonatkozásaira.

A mai szóhasználatunkkal menedzserializmusnak nevezett irányzat művelése során Magyary Zoltán rendszerbe szedte és részletezte a szervezési típusú közigazgatás alapvető elveit: a centralizációt, a decentralizációt és dekoncentrációt, a decentralizáció és a dekoncentráció közti összhang megteremtését a szervezetrendszerben, valamint az egy szervezet belüli hierarchia elvének jellemzőit. Kitért a közigazgatás feladataira, tevékenységi típusaira, a közigazgatási döntési folyamat belső ciklusaira, a szervezeti és a dologi, pénzügyi erőforrásaira. Kiemelten kezelte a legfontosabb erőforrást, a köztisztviselőt, a köztisztviselői rendszer továbbfejlesztését.

Napjainkban a Magyary Zoltán által igényelt összehangolás eltérő módon mehet végbe attól függően, hogy milyen közigazgatási tevékenységet vizsgálunk, illetve, hogy mindezt milyen korszakban tesszük. A közigazgatás hatósági jogalkalmazó tevékenységében meghatározó arányt képvisel a jogszerűség, és kiegészítő mértékben szerepet kap az eljárás menedzseri típusú fejlesztése (gyorsabb és eredményesebb ügyintézési-ügyviteli eljárások, ügyfélbarát szervezeti és működési megoldások stb.) A gazdasági-társadalmi közszervező-szolgáltató tevékenységben meghatározóak az igazgatási, illetve a szakmai munkaszervezési eljárások, de ezeket a jogszabályi kereteken belül, azokat nem sértve kell megvalósítani. Ami pedig az összehangolás súlypontjainak korszakfüggő jellegét illeti, az volt a saját közigazgatási tapasztalatom, hogy 1966 után a puhuló diktatúra idején már el lehetett menni a politikai tabuként kezelt rendszerhatárok fél-demokratikus és fél-jogállami faláig, ezeket a falakat kicsivel tovább lehetett tolni, ennek ellenére nem a jogállamiságnak, hanem csak a közigazgatás egyszerűsítő és ésszerűsítő jellegű racionalizá-

lásának volt nagyobb súlya. Az 1989 utáni rendszerváltoztatási szakaszban viszont az arányosítás más arányára volt szükség. Mint közigazgatási deregulációs kormánybiztosnak 1989-ben és mint közigazgatási államtitkárnak 1990–94 között, munkám súlypontját a demokratikus jogállamiság, ezen belül a formai jogszerűséget megelőző tartalmi (jogállami) jogszerűség kiépítésében való közreműködés adta, a közigazgatási szervezésben pedig ekkor még meg kellett elégedni a korábbi igazgatási és szakmai szervezettség egyébként nem rossz szintjének a megőrzésével.

2. A közigazgatás mint szervezés

Mint utaltam rá, Magyary Zoltán főként a szervezetre és a szervező típusú közigazgatási tevékenységre koncentrált. E tevékenység fő célját a takarékoság és az eredményesség fokozásában jelölte meg.

Szakmai munkássága idején Magyarország komoly gazdasági válsággal küzdött, ami egyrészt az I. világháború elvesztéséből és a győztesek diktálta trianoni békeszerződés súlyos hátrányaiból, másrészt a korabeli gazdasági világválságból következett. Ebben a speciális időszakban az ország politikusai ugyancsak hajlottak arra, hogy a közigazgatás mindig szükséges racionalizálását leszűkítsék a gazdasági takarékoságra. Magyary élesen kritizálta ezt az egyoldalú politikai szemléletet. Az általa írt tudományos munkákban és a közigazgatási racionalizálás kormánybiztosaként készített kormányzati előterjesztéseiben bizonyította, hogy a takarékoság önmagában nem vezet kielégítő eredményre; *a racionalizálásnak ezen túl fel kell vállalni a modernizációs célt is*, az eredmények növelését és az eredményekhez vezető eljárások egyszerűsítését.

Az eredményességi célt sem egyoldalúan – a szakmai eredményességre leszűkítve – értelmezte, hanem ahhoz hozzátette a végső célt: az egyes ember és a közösség eredményes szolgálatát. „A törvény és a jogszabályok megalkotásakor ügyekre és nem személyekre gondolnak, a közigazgatás azonban a maga tárgyi feladatai megoldásában mindig (...) személyeket érint. Minden országos ügy egyének ügyeként jelenik meg a hivatalban (...). A közigazgatás a közösségért van (...). Ez azt jelenti, hogy az összes emberek érdekét »hivatalból« figyelembe kell vennie, nemcsak azokét, akik kérik, jelentkeznek.”¹⁷

A közigazgatás szervező típusú működésében – a korabeli amerikai szerzőket követve – két csoportot különböztetett meg: a *szervi (institucionális)* és a *szakirányú (funkcionális)* tevékenységet. Ez a kategorizálás néhány elemében ma már vitatható, de a fő cél ma is érvényes: a szakirányú tevékenység szektoronként különböző, míg a szervi tevékenységet minden igazgatási ágban hasonlóan kell megoldani és fejleszteni. Magyary Zoltán életműve döntően az általános igazgatási működés főbb elemeinek tudományos elemzésére, annak a gyakorlati államéletben való minél hatékonyabb megoldására irányult.

Az általános igazgatás (general administration) körében Magyary vizsgálta a főnöki funkciókat (előrelátás, szervezés, utasítás, összhangteremtés, ellenőrzés), amelyek a köz-igazgatási szerv belső és külső igazgatását vezérik. Kitért az igazgatás közös szervei előfeltételeire (közigazgatás személyzete és szervezete irányítására, a dologi-pénzügyi előfeltételek biztosítására), valamint a mindenütt általános közigazgatási eljárás és belső közigazgatási ügyvitel-ügykezelés kérdéseire.

A közigazgatás személyi állományánál részletezte a szakszerűség és stabilitási követelményeket. Hangsúlyozta, hogy *az egyoldalúan csak jogászai képzettségű tisztviselőkardát szervezési ismeretekkel is fel kell ruházni*. Javaslatot tett a köztisztviselők kiválasztásának, bérezésének, előmeneteli rendszerének továbbfejlesztésére, a képzési rendszer átalakítására, a köztisztviselői gyakorlati vizsga bevezetésére, a köztisztviselői jogok és kötelezettségek részletezésére. A köztisztviselői rendszerre vonatkozó javaslatai közül többet még a tudós életében bevezettek, vagy azok kiindulópontjai lettek tanítványa, Mártonffy Károly munkáinak és a későbbi korok állami intézkedéseinek. Magyary többször kiemelte, hogy minden a tisztviselőknél fordul meg. Javaslatai részben arra irányultak, hogy miként lehet a meglévő tisztviselők szakképzettségét és teljesítményét emelni. Különösen fontosnak tartotta a vezető tisztviselők képzését, mivel nekik meghatározó szerepük van a személyi állomány többi részére, valamint a közigazgatási szerv külső és belső működésére. Több javaslata arra irányult, hogy a közigazgatásba megfelelő közhivatalnokok kerüljenek be, hogy a kiválasztásuknál és hivatali karrierjükben az érdemeken alapuló rendszer, és ne az előző időszakok elavult, politikai patronázs rendszere érvényesüljön: A politikai patronázs a modern korban károsnak és mellőzendőnek tekintendő a nem vezető beosztású köztisztviselőknél, a közigazgatási vezetői megbízásoknál, leszámítva a minisztérium felső közigazgatási vezetőit (az államtitkári szintű vezetőket) és néhány köztisztviselőt, akik szorosan kötődnek a politikai vezetőkhöz (sajtós, tanácsadó stb.).

Magyary Zoltán két forrásra támaszkodva összegezte a közigazgatási szervezéstan ismereteket. Az első forrás a hierarchikus állami igazgatás volt. E körben ismerte és feldolgozta Lorenz von Stein közigazgatástani összegzését, Max Webernek a szervezetekkel foglalkozó megállapításait, külön tanulmányozta a hadseregigazgatás nemzetközi irodalmát. Ehhez az ismeretkörhöz tartoztak még a hazai államtudományi egyetemi képzésben, valamint a minisztériális gyakorlatban elsajátított szervezési ismeretei. A szervezéstan ismeretek mellett Magyary elsajátította és művelte a pénzügytant, valamint a statisztikát, felhasználta a közigazgatás-földrajzot, a szociográfiát, a történeti és nemzetközi összehasonlítást.

A közigazgatásban alkalmazható ismeretek másik forrása az amerikai eredetű scientific management volt. Az Egyesült Államokban a sikeres magángazdasági szervezetek adminisztratív eljárásait – ugyancsak a siker érdekében – gyakran átvitték az állami közigazgatásba. Magyary erről a nagyüzemi üzemszervezési felfogásról és annak a közigazgatásban

való alkalmazhatóságáról 1923-ban Fayoltól hallott először. Fayol szerint a nagyüzemek életében a különböző műveletek közül a legnagyobb fontosságú a vezető tevékenység, ez a tevékenység minden nagyüzemben hasonló, csak annak tárgya változik. Ebből az is következik, hogy az üzemvezetés bevált módszereit az államra, mint nagyüzemre is alkalmazni lehet. Az átvitel fő célja, hogy – hasonlóan a magánüzemhez – növeljék a közigazgatás teljesítőképeségét, minél nagyobb eredményt minél kevesebb erőforrás felhasználásával érjenek el. (Magyary a kevesebből – többet elv mellett a közigazgatásban elfogadhatónak tartotta az ugyanabból – többet is, amibe pedig napjainkban beleérthetjük a kevesebből – ugyanannyi eredményt is.) Magyary abban kritizálta Fayolt, hogy az az átvitel során a jogi vonatkozásokat figyelmen kívül hagyta, pedig a jog az állami tevékenység specialitása. Magyary néhány év múlva eljutott Amerikába, ahol a gyakorlatban is megismerhette a „modellország” tapasztalatait. Az amerikai felfogás szerint a szervezet folyamatos megjavítása során fel kell tárni a többféle megoldás lehetőségeit, ezek közül ki kell választani a legjobbat. A személyek és a szervezet teljesítményét folyamatosan mérni és értékelni kell. A méréssel és az összehasonlítással a közigazgatásban meg lehet állapítani, hogy az adott szervezet és személy teljesítménye hány százalékban különbözik a legjobb hasonló szervezetektől.

Az üzleti cégek belső igazgatási tapasztalatait átvevő korabeli irányzat követte a profitorientált magánszervezetek centralista felfogását. Magyary viszont a közigazgatásban is szükséges centralizmus mellett fontosnak tartotta azt is, hogy a közigazgatás közel menjen azokhoz, akiknek ügyeit intézi, s hogy a közigazgatás van a polgárokért, nem pedig fordítva.¹⁸ Szerinte a közérdekre is káros az, ha a centralizáció és az önkormányzati decentralizáció arányának kérdésében elsősorban politikai, hatalmi, nem pedig szervezési-összerűségi szempontok a döntőek.

Európában a két világháború közötti korszakban mind a demokratikus, mind a diktatórikus államok vezető személyiségei egyaránt érdeklődtek a közigazgatás szervezéstudományi vizsgálata, valamint ezen irányzat vezető kutatói iránt. A korabeli diktatúrák, féldiktatúrák az úgymond mindenütt átvehető szervezési értékeket preferálták, míg a szintén átvehető demokratikus jogállamiság lényeges elemeit már mellőzték. (A nyugati állami modelleket általában elutasító Lenin a proletárdiktatúrában is alkalmazhatónak tartotta az amerikai szervezéstudomány képviselőinek javaslatait, lefordíttatta a legjobb és legújabb amerikai és német irodalmat, ami az igazgatás jobb megszervezésére irányult.)¹⁹ Az amerikai iskolát követő Magyary Zoltán munkái iránt szintén érdeklődtek az európai önkényuralmi rendszerek vezető személyiségei. Magyarország német megszállása előtt az IIAS alelnökét német előadóútra hívták meg, Berlinben „kinevezték” a német „kezdeményezésre” megalakult államtudományi és közigazgatási tárgyú nemzetközi akadémia egyik alelnökének. Nem csodálkozhatunk tehát azon, hogy utólag személyére nézve negatív feltételezések is megfogalmazódtak. A diktatúrák és féldiktatúrák korabeli ér-

deklardése a scientific management képviselői iránt, többek közt arra vezethető vissza, hogy ez a tudományos iskola technokrata szűklátókörűséggel hirdette a politikamentességet. Louis Brownlow a korabeli amerikai PACH (Public Administration Clearing House) elnöke külön kihangsúlyozta, hogy az adminisztratív módszerek és gyakorlatok – az országok közötti politikai különbségek ellenére – sikeresen átvihetők egyik országból a másikba.²⁰

Magyary Zoltán naprakészen figyelemmel kísérte kora szervezéstudományi tendenciáit, a jelentősebb külföldi szerzők főbb gondolatait (Fayol, Gulick, Hoover, White stb.). Részt vett a jelentősebb nemzetközi tanácskozásokon (IIAS 1923. és 1933. évi kongresszusa, 1935-ben, Londonban tartott Nemzetközi Racionalizálási Kongresszus, az IIAS 1936. évi Varsói Kongresszusa stb.). A nemzetközi tendenciákról és azok adaptációs lehetőségeiről gyorsan és széles körben tájékoztatta a hazai szakembereket, idehaza is felkeltette az érdeklődést ezen új nemzetközi tendencia iránt.

Magyary Zoltán szorgalmazta a közigazgatási teljesítménymérést. Munkatársa, Kiss István viszont arra hívta fel a figyelmet, hogy a magángazdasági szervezetektől eltérően a közigazgatási szervezet eredményei nem csak materiálisak, hanem spirituális eredmények is. Ezeket nehéz mérni, egyébként is pontatlanok a mérőszámok. 1939-ben még csak kísérleti fázisban volt a közigazgatási teljesítményt mérő mutatószámok kidolgozása, ezért a tatai járás közsegeinek empirikus vizsgálata során Magyary és Kiss még csak a meglévő tényeket (népesség, költségvetés, ügyiratszám) és nem a mutatószámokat hasonlították össze a hasonló helyzetű közsegek közt.²¹

Napjainkban – amikor már lefutóban van az 1980-as évek Amerikájából újból elterjedt New Public Management (NPM) divathullám – többször felmerül, hogy Magyary irányzata tulajdonképpen az NPM elődje volt. Ez részben igaz, az NPM belső igazgatási módszereire. Magyary viszont nem írt arról, hogy jónak tartaná a profitalapú magánszervezeteknek a külső igazgatásban és a nonprofit közszolgáltatásoknál való alkalmazását, akár kiserződés, akár halmozott kiserződés (P.P.P.) formájában.

Magyary Zoltán és Kiss István kidolgozott és kísérleti jelleggel alkalmazott egy olyan *nem hierarchikus igazgatási módszert* is, amely szerint a megyei önkormányzat nem a neki alárendelt igazgatási és szolgáltató szervek útján, hanem egy általa alapított nonprofit célú gazdasági és népjóléti szövetkezet közvetítésével oldotta meg a szegényeket segítő közfeladatokat. Ez a szövetkezet a szegényebb sorsú és fejlődésre képes parasztemberek számára halasztott hitelek adott házipítéshez, talajjavításhoz, állatvásárláshoz, háziipari tevékenységhez. A Közjóléti és Gazdasági Szövetkezet mezőgazdasági gépeket kölcsönzött, utólagos terménybeli fizetés mellett kisergeket adott el a szegényebb gazdáknak, termékeiket felvásárolta, tárolta és távolabb értékesítette. A vármegyei önkormányzat a szociális célú pénzeszközöket átadta a nonprofit szövetkezetnek, és képviselőket delegált az igazgatótanácsba, ahol helyet kaptak a megsegített szövetkezeti tagok képviselői is. A cél

többek közt az volt, hogy az önmagukról és családjukról gondoskodni tudó, munkaképes szegényebb parasztemberek lehetőleg ne váljanak kizárólag szociális segélyen tengődő „szolgalelkű” emberekké.²²

3. Erősebb kormány – Gyengíthető parlament?

Magyary Zoltán szerint a XX. századi államban a legizlatívához képest az *executiva lett erősebb*, ennek a változásnak jobban megfelel az erős executiva (strong executive) azon rendszere, amelyet jóval korábban az Amerikai Egyesült Államok alkotmánya vezetett be, illetve amelyet II. világháborús ellenfelük, a hitleri Németország továbbfejlesztett, amely „a háborút ugyan nyilvánvalóan elveszti, de nem vitatható, hogy aránytalanul nagyobb erő kifejlesztésre volt képes, mint az I. világháborúban.”²³ Bibó István megkérdőjelezte ezt az álláspontot, szerinte a végrehajtó hatalom „megvédésének” csak akkor van értelme, ha a törvényhozás vagy a bíróság oldaláról fenyegetne helytelen és túlzott hatalomkoncentráció. A végrehajtó hatalom eredményessége pedig csak addig érték, amíg a társadalmi értékszempontok szilárd uralma alatt áll, ezt pedig csak a végrehajtó hatalomtól jól elválasztott törvényhozó szervezet tudja biztosítani a célmeghatározás révén.²⁴ Magyarynak abban igaza volt, hogy a parlamenti döntések (törvények) túlságosan kiterjedt mértékét, közigazgatás feletti gyámkodását vitatta. Magyary a parlamentet visszaszorító álláspontját a korabeli amerikai nézetre alapozta. Luther Gulick a Columbiai Egyetem tanára szerint ugyanis: „A törvényhozásnak a közigazgatásra való befolyása lassanként ugyanolyan korlátozottá válik, mint a hadvezetés terén. Itt a befolyás a hadüzenetre korlátozódik, míg a stratégiai és taktikai döntéseket az ellenséggel érintkező legfőbb hadvezetőség hozza, a törvényhozás minden beavatkozása nélkül. A törvényhozás így kénytelen lesz az állami életben is csak a fő irányelvek megállapításaira szorítkozni, a végrehajtó hatalom cselekvésébe való beavatkozástól azonban tartózkodnia kell.”²⁵ Ezen korabeli amerikai nézet ellenére a gazdasági világválságot követő korszakokban a demokratikus jogállamok parlamenti erők maradtak. A stratégiai kérdéseket maguk szabályozták, e téren a végrehajtó hatalomnak csak a végrehajtási részletekben engedték meg a szabályozást. Az éves költségvetési törvényekkel a demokratikus parlamentek egyre jobban vezérelték és behatárolták a kormányzat éves taktikai döntéseit. Fokozatosan kiszélesedett a parlament ellenőrzési joga a végrehajtó hatalom felett, amit ma már senki nem tekintene felesleges gyámkodásnak. Magyary szerint viszont „A tekintélyállamok ezért a közigazgatás szervezésének jogkörét szintén kivették a törvényhozás hatásköréből, arról nem is szólva, hogy a parlamentarizmus megszüntetésével a törvényhozás szervezetét is új alapokra helyezték.”²⁶

Magyary vitatható következtetése, hogy míg a XIX. században a kormányzást *testületi szervre* (kabinetre) bízták, a XX. század viszont azt követeli meg, hogy a kormányzásban a testület helyett az *egyénhez* (erős miniszterelnökhöz) kell visszatérni. Magyary szerint régi organizációs tapasztalat az, hogy cselekedni és parancsolni csak az egyén tud, a testület azonban nem, ez az egyik oka annak, hogy a testületi kormány (kabinetrendszer) megoldását nem minden állam vette át (Amerikai Egyesült Államok, Magyary korának európai autoriter államai), „sőt a nemzeti szocialista harmadik birodalom és Franco Spanyolországa az államfő és a kormányfő személyének egyesítésével újból visszatért a centralizáció szervezetének a liberális állam sikertelennek tekintett kísérletével megszakított korábbi megoldásra.”²⁷ Magyary gondolataival szemben Mártonffy Károly Concha Győző megállapításait hozza fel: az erősödő miniszterelnöki intézmény mellett határozó testületként megmaradhat a minisztertanács, a miniszterelnök azonban a minisztertanáccsal szemben is döntő akarattal rendelkezik, amely többek közt ülésvezetői jogosítványában, előzetes kezdeményező szerepében és vétőjogában jut kifejezésre.²⁸

Magyary Zoltán szerint a nagyméretű szervezetekben – így a közigazgatás csúcán is – a főnöknek munkájához segédszervekre van szüksége, amelyek a rá háruló szervi funkció (general administration) végzését lennének hivatottak megkönnyíteni. A legfőbb főnöknek ezt a segítséget a katonai vezérkarhoz hasonló *közigazgatási vezérkar* tudja legjobban megadni. A hatáskör a legmagasabb főnöknel van, a vezérkar pedig a főnök részére, az ő nevében dolgozik, nem szakirányú tevékenységet, hanem szervi tevékenységet lát el.

E témakör korabeli nemzetközi aktualitását mutatja, hogy az IIAS az 1936. évi kongresszusán többek között ezt a kérdést is tárgyalta, és e téma főelőadójának Magyary Zoltánt kérték fel. Magyary ezen nemzetközi tendencia Magyarországon való adaptálására is javaslatot tett. Eszerint a legfőbb közigazgatási főnök, a miniszterelnök alá tartozó közigazgatási vezérkari egységen belül hét osztály lett volna: szervezési osztály, a szervezet kialakítására és a hatáskörök megosztására; személyzetpolitikai osztály, a közigazgatás egységes személyzetpolitikájának biztosítására; gazdasági, szervezési osztály, hasonló feladattal, mint a Roosevelttől elképzelt nemzeti tervezési hivatalé; eredményességvizsgálattal és az egységes ügyintézésrel foglalkozó osztály; kodifikációs osztály; vezérkari tisztviselők képzésével és továbbképzésével foglalkozó osztály. Magyary elképzelése szerint a miniszterelnök vezérkari osztályának lettek volna kihelyezett tisztviselői a minisztériumokban és a megyei önkormányzatoknál.²⁹

Magyary Zoltán volt tanítványa, Mártonffy Károly szerint a miniszterelnök köré szerveződő vezérkar javaslata nem mindenütt valósult meg, és ahol megvalósult, ott is alig jutott túl a kezdeti kísérleteken. Ezért el lehet képzelni más szervezeti konstrukciót is, például olyat, amelyben a pénzügyminiszter és a belügyminiszter megosztva látja el a vezérkari funkciókat.³⁰ Ehhez a mai ismereteink birtokában további szervezeti megoldásokat is hozzátehetünk, a lényeg az, hogy ezek a szervezeti formák nem önmagukban jók

vagy rosszak. Az adott ország és az adott korszak sajátosságai szerint dönt a törvényhozó hatalom, hogy melyik szervezeti megoldást és hogyan adaptálja.

Magyary az amerikai prezidenciális rendszert tekintette az erős végrehajtó hatalom legjobb példájának. Ezt a rendszert a helyszínen tanulmányozta. Jogállami szempontból számára kedvezőnek tűnt a törvényhozó és a végrehajtó hatalom „tisztá elválasztása”, ahol a végrehajtó hatalom feje, az elnök egymaga gyakorolja a kormányfő és az államfő funkcióit, a végrehajtásért felelős elnököt nem a törvényhozó testület választja, az elnök quasi közvetlen választáson önálló legitimitást kap. Előnyösnek látta, hogy a parlament politikai csatározásaiban nem vesznek részt az elnök és a neki alárendelt nem önálló hatáskörű miniszterek, hogy nincs önálló döntési jogú kormánytestület, minden kormányzati döntés végsősoron az elnök nevében történik. Ehhez a hatalomkoncentrációhoz viszont az Egyesült Államokban komoly képviselőházi és szenátusi ellensúlyok, tagállami korlátozó tényezők járulnak. Ezeket a korlátozó tényezőket és ellensúlyokat azonban a korabeli európai autoriter államok már nem alkalmazták, „csak” az államfő és a kormányfő szerepét egyesítették. Hazai viszonyok közt Magyary nem igényelte (nem igényelhette) a prezidenciális rendszer átvételét, inkább a testületi kormányzás gyenge miniszterelnöki pozíciója (a primus inter pares pozíció) helyett erősebb miniszterelnöki szerepkört szorgalmazott.

Magyary kormányzati felfogását nem a mai értékeink szerint, hanem korának tendenciái szerint kell, hogy megítéljük. Több kormányzati elképzelése nem állta ki az idő próbáját, ezeket a gondolatokat az adott kor tendenciái szerint érdemes vizsgálnunk. A tudós jól érzékeltette, hogy a XIX. századi túl erős parlament és gyenge végrehajtó hatalom modelljét a XX. században már nem lehet követni, erősíteni kell a végrehajtó hatalmat és több szempontból korlátozni kell – az egyébként szerinte szükséges – törvényhozó hatalmat. A legjobb korabeli megoldást az Amerikai Egyesült Államok következetes jogállami konstrukciójában vélte felfedezni, ahol a törvényhozástól tisztán el van választva a végrehajtó hatalom és a végrehajtó hatalomnak csak egy vezetője van, aki személyében egyesíti az államfői és a kormányfői funkciókat. Tényszerűen állapította meg, hogy az erős exekutíva irányába tolódtak el az európai országok is (Olaszország, Spanyolország, Németország, Portugália), míg Magyarországon még ezen átalakulás előtt voltunk. Magyary jól kritizálta a kabinetrendszer gyengéit. Ezek közt a parlamenti bizalmatlansági intézmény és a parlamenti befolyás instabilizáló hatását (1867–1940 között 36 magyar kormánynak – miniszterelnököt is beleszámítva – 398 minisztere volt). A miniszteri és a miniszterelnöki labilitást azonban nemcsak az amerikai elnöki vagy a későbbi félelnöki rendszerrel lehet kezelni. Az elnöki, valamint a félelnöki rendszer felszámolja, illetve gyengíti a testületi kormányt és annak miniszterelnökét. Ennél napjaink jobb megoldása a német kancellári típusú rendszer, ahol elvileg a miniszterelnök és a kormánytestület 4 évre stabil, a minisztereket a parlament nem tudja egyenként felmenteni. A jelenlegi

kancellári típusú, illetve az ahhoz hasonló megoldás megőrzi a testületi kormányt, a testületi döntést és ehhez társít erős miniszterelnöki szerepet. (Véleményem szerint elegendően erősíti a mindenkori miniszterelnöket az, ha ő készíti el és a megválasztásával egyidőben fogadják el a kormányprogramot, ha a miniszterelnök javasolja a minisztereket és a leváltásukat, ha közben tartja a testületi döntési hatáskörök előterjesztéseit és azok napirendre tűzését – mivel ezzel az előterjesztés lényegére meghatározó befolyást tud gyakorolni –, ha a kormánytestület az oktrojált nyílt szavazáson a miniszterelnök szóbeli álláspontösszegzője és kiegészítése után kézfelemeléssel vagy ráutaló magatartással hozza meg a többségi döntést. Szintén erősítő tényező, ha szavazategyenlőség esetén a miniszterelnök szavazata dönt, ha a kedvezőtlen kormánytestületi döntést a miniszterelnök nem írja alá, hanem annak egyszeri újratárgyalását kezdeményezi.)

Magyary nem a legjobb véleménnyel viseltetett a XX. század elején kifulladásra kényszerült parlamentarizmus és önkormányzati demokrácia magyarországi hibái iránt (helyi választások befolyásolása a főispán és a járási főszolgabíró részéről, a nagybirtok és a nagytőke képviselőinek meghatározó befolyása a megválasztott testületre stb.). A hiányosságok egy része napjainkra sem tűnt el. A pártlistás, de hozzáteszem az egyéni körzetben induló „népképviselők” meg- és újraválasztása sokban függ a pártapparátustól, ennek vezetői a parlamentben sokszor a választóktól eltávolodva is kézben tartják a képviselőt stb. (A klasszikus parlamentarizmus korunkban megnyilvánuló hiányosságaival szemben kiváló bírálatot ad Sajó András akadémikus, aki szerint nemigen látszik a függés a választóktól, a parlamenti vita jelentősége csökkent a pártok parlamenten kívüli egyezkedése következtében, „Ahol a modern pártrendszer szilárd parlamenti többsége vezetett, ott demokratikusan ellenőrzött párturalom alakult ki. A demokrácia abban áll, hogy a szinte diktatori felhatalmazottságú kormányt négy-ötévente le lehet váltani.”³¹) Egyszóval az erős kormánynak az erős pártrendszer mellett szintén megvannak a maga komoly veszélyei, amelyeket korlátozni és ellensúlyozni kell.

Korának talán legsikeresebb magyar minisztériumában, a Vallás- és Közoktatásügyi Minisztériumban töltött két évtized alatt Magyary megtanulta és jól művelte a „vezérkari” (általános igazgatási) feladatokat. Ezen túl egy szakigazgatási ágban elsajátította a szakmaspecifikus igazgatási ismereteket, ezen belül a miniszter szakpolitikai tevékenységének – pártpolitikától független – jó szakmai előkészítésének ismereteit. Szakmai koncepcionáló munkájával bizonyította, hogy a minisztériumi főtisztviselőnek nemcsak a politikusi koncepciók végrehajtása lehet a feladata, hanem értenie kell a szakpolitikai irányok előkészítéséhez is. Kidolgozója volt több nagy minisztériumi programnak. Ezek közt említhető a magyar tudománypolitika alapvetése, a magyar tudományos nagyüzem megszervezése, az Országos Természettudományi Tanács felállítása, a vidéki egyetemek továbbfejlesztése, az I. világháború után a Magyarországtól elcsatolt területeken lévő magyar egyetemek áttelepülő részlegeinek hazai elhelyezése, a szaktudományok országos

kongresszusainak elterjesztése és szervezése, a közgyűjtemények (múzeumok és könyvtárak) új szervezeti kereteinek kialakítása, a külföldön működő Collegium Hungaricumok hálózatának kiszélesítése, a külföldi ösztöndíjak növelése. Előkészített több sikeres minisztériumi akciót, így például a külföldön élő magyar tudósok, köztük Szent-Györgyi Albert hazahívását.

4. A közigazgatási racionalizálás kormánybiztosa

Magyary elméleti felkészültségére alapozva számos ésszerűsítési javaslatot dolgozott ki. Első szolgálati helyén, a Vallás- és Közoktatásügyi Minisztériumban elvégezte a magyar tudománypolitika alapvetését (Egyetemi Nyomda, 1927) és javaslatokat tett a tudományos élet közigazgatásának megjavítására. Bethlen István miniszterelnöktől 1931 elején kormánybiztosi megbízást kapott az egész magyar közigazgatást érintő racionalizálási intézkedéseket megalapozó javaslatok előkészítésére. Ez év novemberében már az új miniszterelnök elé beterjesztette javaslatait, majd az ismét változó miniszterelnökhöz, Gömbös Gyulához nyújtotta be a közigazgatás racionalizálásának részletes programját. 1931–33 között számos előkészítő munka megindult, több részleges intézkedés történt, de a program végrehajtása 1933 márciusában sajnálatos módon megszakadt. A Gömbös-féle kormányzatban nem vették jó néven, hogy a program idején Magyary – házasságkötését követően feleségével együtt – négyhónapos amerikai tanulmányútra utazott. Nem tetszett az sem, hogy Magyary a takarékosági javaslatok mellett, illetve több ilyen javaslat helyett a közigazgatási rendszer eredményességét javító reformokat sürgetett. Végül pedig Magyarynak nem tetszett, hogy Gömbös Gyula Magyary korábbi javaslatával ellentétesen cselekedett, a közigazgatás korszerűsítéséért való átfogó felelősséget „leadta” a belügyminiszternek, és az alá akarta rendelni a kormánybiztost. Magyary ezért önként lemondott, amit a miniszterelnök egyből elfogadott.

Egy elkéseredett pillanatában Magyary azt írta, hogy számos javaslata közül egyedül csak a közigazgatási gyakorlati vizsgára vonatkozó javaslat valósult meg. A korabeli kormányzati beszámolókból kitűnik, hogy azért ennél több javaslatát fogadták el. Fontos tényező, hogy Magyary lemondása után volt munkatársai újakkal kiegészülve a Belügyminisztérium Közigazgatás-racionalizálási Bizottságában tovább vitték Magyary javaslatait, ezek közül a következő években szintén több megvalósult. Végül pedig megemlíthető, hogy Magyary elképzelései közül néhányat 1980 után vittek át a gyakorlatba. Természetesen nem minden javaslata valósult meg. Például a kormányzást érintő elképzelései később megalapozatlannak tűntek, mivel Magyary nagyon felkészült volt a közigazgatási szervezőtanban és jogban, de ugyanez nem állítható a politikatudományi ismereteiről, ezeket az ismereteket a korai halála miatt és más okok miatt már nem tudta átvenni a

korabeli amerikai szakirodalomból, szaktechnokrataként kevés empátiával viseltetett korának demokratikus testületei iránt.

Magyary viszonylag többet foglalkozott a központi igazgatással, mint a helyi igazgatással. A helyi igazgatás elmélyültebb vizsgálatába csak az 1930-as évek végén kezdett bele. Irányítása alatt Kiss István felmérte a tatai járás községi önkormányzatainak helyzetét, de ezt a jó módszert a háborús időkben más önkormányzatoknál már nem tudták alkalmazni. A tatai felmérésből értesülhetünk arról, hogy a korabeli községi önkormányzat sokszor csak „papíros önkormányzat” volt. A valóságban a főállású körjegyző és a jegyző „kézben tartották” a nem főállású községi bírót, a bíró és a jegyző pedig könnyen átvitte akaratát a nem túl aktív községi képviselőtestületre. Magyary földrajztudományi szakembereket kért fel a Trianon utáni államterület célszerűbb belső felosztásának vizsgálatára. Ezekből számomra Prinz Gyula nagymegyés (16 középszintű önkormányzatot magába foglaló) felvetése megfelelő átalakításokkal napjainkban is időszerűnek tűnik. A közigazgatási térbeosztás vizsgálatai, amit országrendezésnek neveztek, megakadtak, amikor a bécsi döntésekkel békés lehetőség nyílt az országhatárok korrekciójára. A nagyhatalmak diplomáciai döntései korrigálták a trianoni döntés egyes túlzásait, de mivel a német revíziós folyamat világháborúba torkollott, és abba Magyarország is belesodródott, csak a háború befejezése után véglegeződtek a határok, és csak ezután indulhatott meg a végleges határokon belüli területi átalakítás (1950-től a kismegyés rendszerből a közép-megyés rendszerbe való átlépés, amely a kelletténél több töredék megyét, illetve apró megyét is meghagyott).

Magyary mint kormánybiztos a központi közigazgatás kérdései között nem foglalkozott a miniszteriális rendszer tagozódásával. Kormánybiztosi kinevezésének idejére (1931-re) lényegében már kialakult a megfelelő minisztériumi tagozódás, ami 1935-re annyiban módosult, hogy 1932-ben megszüntették a Népjóléti és Munkaügyi Minisztériumot, annak feladatait szétosztották a tárcák között. 1935-ben viszont megnövelték a tárcák számát, a földművelésügyi tárca mellett iparügyi tárcát, valamint kereskedelmi és közlekedésügyi tárcát hoztak létre. A második világháborúba való belépés a kialakult szerkezet lényegén nem változtatott, csak ad hoc feladatokra jött létre rövid ideig új szervezet (Közellátásügyi Minisztérium, Nemzetvédelmi Propaganda Miniszter mint tárcanélküli miniszter). Magyary korában tehát a legjellemzőbb szerkezet az volt, hogy a jogilag nem erős kormányzó és hivatala látta el az államfői teendőket, a kormányzó igen ritkán a minisztertanácson is elnökölt. A minisztertanács döntési hatáskörébe tartoztak: az országgyűlés és az államfő elé kerülő ügyek, az összes vagy a több miniszter hatáskörét érintő ügyek, a miniszterek közti viták eldöntése, továbbá a törvény által a minisztertanács elé utalt egyéb ügyek. A döntéseket szótöbbséggel hozták. A minisztertanács tagsága az 1848-as 8 fős létszámról 12 fő körüli létszámra fejlődött fel, ami arányban állt a megnövekedett központi állami szakfeladatokkal.

Rendszerint a miniszterelnökhöz tartoztak a nemzetiségi és a kisebbségi ügyek, a saját ügyek, 1929-től a Központi Statisztikai Hivatal, a miniszterelnök felügyelte a Fővárosi Közmunkák Tanácsát, valamint a kormánybiztosokat és azok hivatalát. Magyary Zoltán, mint külön hivatal nélküli közigazgatási korszerűsítési kormánybiztos, szintén a miniszterelnökhöz tartozott.

A szakigazgatási feladatok nagyobb részét szervezetiileg és hatáskörileg elkülönült minisztériumok intézték (Belügyminisztérium, Pénzügyminisztérium, Földművelésügyi Minisztérium, Ipari Minisztérium, Kereskedelmi és Közlekedésügyi Minisztérium, Népjóléti és Munkaügyi Minisztérium, Vallás- és Közoktatásügyi Minisztérium, Igazságügyi Minisztérium, Honvédelmi Minisztérium, Külügyminisztérium.) Ez az alapstruktúra a legújabb polgári fejlődésben 1990 után megnövekedett egy reszorttal, a környezetvédelmi alapfunkciókat ellátó minisztériummal. Az iparügy és a kereskedelemügy, valamint a közlekedés és hírközlés önálló minisztériumot alkotott, míg az oktatási és a kulturális tárcát, valamint az egészségügyi és szociális tárcát időnként vagy szétválasztották vagy összevonták. Ezzel a miniszteriális rendszerrel hazánk az európai átlagos kategória (11–17 minisztérium) alsó részéhez tartozott. Nem lendült át a sokminisztériumos (18 feletti), kivételes kategóriába, viszont 2010-ben a másik, kivételesen követett, kevés minisztériumos (7–10 minisztériumos) kategóriába léptünk vissza. Az európai átlagtól való ezen elterésünk valódi előnyeit és hátrányait rövid idő alatt a gyakorlatból megismerhetjük és értékelhetjük.

Magyary idejében Európa-szerte még nem terjedtek el a kormánytól független közigazgatási hatóságok, nálunk csak egy ilyen szerv, az Állami Számvevőszék működött. Ezért érthető, hogy a később igen fontossá váló szervtípus kiszélesítésével és továbbfejlesztésével a kormánybiztos még nem foglalkozott. Az európai mezőnyben Magyarország az elsők között, 1870-ben hozta létre a kormánytól független Állami Számvevőszéket. Az ÁSZ miniszteri rangban lévő akkori elnökét az Országgyűlés által kijelölt 3 személy közül az államfő nevezte ki.

A II. világháborút követő fejlődés során a kinevezési rendszer átalakult, az új típusú független hatóságok európai modelljében a parlamenti pártok paritásos döntése, vagy több esetben a képviselők minősített többségű döntése lett a jellemző megoldás. Nyilvánvaló, hogy a ma jellemző európai modellben a független hatóságok vezetésének megbízatása meghaladja a kinevezéskori parlamenti ciklust (5–7, 9–12 év), a független hatóság vezetése ezalatt az idő alatt nem mozdítható el, a független hatóságoknál paritásos típusú döntés a demokratikusabb, mivel a kormány parlamenti többségével nem tudja saját pártérdekei alá rendelni a döntést.

5. A tudománypolitikussal szembeni politikai feltételezések

A I. világháború utáni Amerikai Egyesült Államokban és Európa államaiban szakítottak a XIX. századi gazdasági liberalizmus „bályaival”, ezzel szemben az erős állami beavatkozás és a kiterjedt gazdasági tervezés különböző megoldásait preferálták. Ezzel párhuzamosan felerősödött a keresztény-szociális felfogás, XI. Pius pápa 1931. évi enciklikája tovább erősítette és kiegészítette XIII. Leó pápa negyven évvel korábban kibocsátott körlevelét. Az enciklika többek közt azt hirdeti, hogy a munkaadó embertelensége és korlátlan nyereségvágya a munkások tömegeit méltánytalanul szomorú és nyomorult viszonyok közé taszította. Az egyház ezen iránymutató tanítása szerint a létszámban megnövekedett munkásság a társadalomban nem foglalhatta el méltó helyét, hanem a társadalom peremére szorult. A nincstelenek tömegei érdekeik megvédésére csak az államra támaszkodhatnak. Ezért a magántulajdon használatánál nem csupán az egyéni érdeket, hanem a közjót is számításba kell venni, a közjóból fakadó kötelezettségek részletes meghatározása pedig az államvezetés feladata, az állam szabályozza a magántulajdon alkalmazását és a közjó követelményeivel való összhangba hozatalát. Arra kell törekedni, hogy a megtermelt javak ezentúl méltányos arányban halmozódjanak fel a gazdagoknál, és megfelelő bőségben áramoljanak azok felé, akik megteremtik ezeket. A korabeli katolikus tanítás szerint a szembenállók osztályharcára az hoz gyógyulást, ha ellenséges osztályok közös hivatásrendekbe tömörülnek (azok, akik ugyanazt a szakmát vagy hivatást gyakorolják, függetlenül a munkaerőpiacon betöltött szerepüktől, egy hivatásrendbe tartozhatnak).

A fenti szempontokat több korabeli állam, köztük a kezdeti fasiszta államok számos torzítással átvették. A torz fasiszta értékrendbe beépített túlbeavatkozó állammal szemben ekkor még csak túl általános aggodalmat fogalmaztak meg, az igazi fasiszta veszély és ennek német nemzeti szocialista változata ekkor még nem fenyegetett.

E korabeli légkörben a pártoktól független katolikus tudománypolitikus Magyary Zoltán az európai és az amerikai közigazgatási szakemberek összehozatalára, szakmai találkozóik megszervezésére törekedett. Az Európába látogató amerikai igazgatástudományi szakembereket ekkor még kevésbé érdekelték a technokrácián túli káros politikai követelmények, az európai fasisztoid államok, valamint az európai konzervatív demokráciák pedig még nem láttak ellenséget az Egyesült Államokban. Magyary amerikai tanulmányútrjáról Európába visszatérve felvette kapcsolatot az angol szakemberekkel, ellátogatott a brüsszeli IIAS-ba, ahol felkeltette a főtitkár érdeklődését. Ezt követően 1935-ben Párizsban segített összehozni a francia és az amerikai szakembereket, 1936-ban a varsói kongresszuson pedig egymás mellé ültek az IIAS-ba akkor belépett német és amerikai szakértők. Ebben közrehatott Magyary Zoltán is, akit a kongresszuson elismerésként az egyik

európai alelnöknek választottak és ilyen minőségben is aktív szerepet vállalt. A vele szembeni negatív feltételezések alapjául egy 1942. évi berlini eseményt hoznak fel.

A háború kitörését követően nem lehetett megtartani az 1939-re Berlinben tervezett következő világkongresszust, a németek ezért előbb elhalasztották az időpontot, majd pedig 1942 elején puccsszerűen nemzetközi értekezletet szerveztek. Az értekezleten a közigazgatás-tudomány terén való nemzetközi együttműködést kívánták megtárgyalni. A meghívott 18 állam képviselői között az értekezlet első napján azonban helyben szétosztottak egy előterjesztést, miszerint egy új nemzetközi közigazgatási akadémiát akartak – német vezetéssel – megalakítani. Magyary és az IIAS jelenlévő másik alelnöke is kérte, hogy a nemzetközi rivalizálás elkerülése érdekében inkább államtudományi és közigazgatás-tudományi akadémia alakuljon szélesebb profilal. Viszont Magyary hibájának róható fel, hogy amikor a módosító javaslatot elfogadva ez az akadémia megalakult, elfogadta a németek javaslatát, hogy ő legyen az egyik alelnök, sőt az ülés végén köszönő-támogató jelleggel fel is szólalt. Az akadémia azonban nemzetközi téren nem kezdte meg a működését, Magyary pedig sosem mondott le a szűkebb profilú brüsszeli intézet alelnöki posztjáról. Az arra vonatkozó kérdésfeltevésre, hogy Magyary vajon kollaborált-e a németekkel, a háború után az újra meginduló brüsszeli intézet vezetőinek az intézet lapjában 1948-ban közzétett nekrológja adta meg a választ: „Magyary Zoltán a Budapesti Egyetem professzora, a Magyar Közigazgatás-tudományi Intézet igazgatója, Intézetünk Alelnöke és hivatalos megbízottja elhunyt a háború alatt Budapesten. Dr. Magyary Zoltán aktívan részt vett Intézetünk munkájában és értékes jelentéseket küldött a Kongresszusokra. Neki köszönhetjük a Magyar Nemzeti Szekció megalakulását. A második világháború előtt az Intézet számára végzett odaadó munkájára örökké emlékezni fogunk.”

Idehaza Magyary szemére vetik, hogy az ország fasizálódásával párhuzamosan az általa szerkesztett „Közigazgatástudomány” című folyóiratban helyet kaptak a fasiszta államot és közigazgatást bemutató cikkek is (amelyeket nem ő írt, de szerkesztőként nem tagadta meg azok közlését). Néhányan, akik mindezt 1945 után Magyarynak felróták, azok az 1950-es évek magyar szakfolyóirataiban szélsőségesen szovjetbarát cikkeket írtak, a Horthy-korszakot fasiszta korszaknak minősítették. Ezért talán megérthették volna, hogy a kemény diktatúrák idején nem olyan könnyű a „főáramlat” ellen írni vagy annak cikkeit elutasítani. Ráadásul Magyary sosem írt fasiszta cikkeket, az ilyen tartalmú írások közlését mások végezték. A II. világháború kitörése után megjelenő folyóiratszámokba bekerültek angol és amerikai közigazgatási tényeket semlegesen bemutató más utalások is (v.ö. például az 1940/1. és az 1941/3. számot, az 1942. évi kötet 192–195. oldalait és a 315–318. oldalait, valamint az 1943-as kötet 142. oldalát). A figyelmes olvasó pedig a folyóirat 1939. évi 5. számában a Gestaporól és a GPU-ról abban a korban meglepő következő tényleírást találhatta: „A titkos rendőrségnek hatalmát rendkívül megnöveli az,

hogyan feladata nemcsak a nyomozás és a bűnök felderítésére, hanem a kormányprogram megvalósításának bármely szakasza ellen mutatkozó ellenállás leküzdése... arra törekszik, hogy a közvélemény szemében, mint a rendszernek jóindulatú eszközeként szerepeljenek, mégis alapjában a hideg terror megtestesítői, minden esetleges elűző, nem egyező cselekmény megbosszulására” (394–395. old.).

Végezetül a budapesti jogi karon tapasztalható tartózkodó magatartás meg nem vitatott okául felemlítik Magyarinak Szálasihoz való kapcsolódását. Szálasi Ferenc még a fasisztázási korszakát megelőző időben mint szélsőjobboldali politikus 1933-ban közzétette a „Magyar állam felépítésének tervét.” Ebből a tervből még hiányoztak a fasiszta programok ismert elemei, a terv az erős állam, erős végrehajtó hatalom felfogására épült, ez utóbbit Magyarországon több konzervatív szakember, így Magyar is vallotta. A katolikus Magyar számára a korabeli pápai enciklika szellemében továbbá szimpatikus lehetett Szálasi szociális „érzékenysége”, de a fasisztává vált Szálasi mozgalmához és kormányához nem volt köze. Az tény, hogy amikor 1944. október 4-én idehaza Szálasi találkozott a német nagykövettel, akkor „Szálasi elmondta, hogy a hatalom birtokában tanácsot akar alakítani, melyben gyűjteni szeretné mindazokat a férfiakat, akik jobbboldaliságuk szempontjából kétségtelenek, de a gyakorlati kormányzás szempontjából tekintetbe nem jöhetnek. A leendő tagok között Szálasi Magyar Zoltán nevét is megemlíttette.”³² Magyar azonban másként gondolkodott, Magyarország német megszállása után szakállt és bajuszt növesztve Tatára, majd a környező erdők erdészházába vonult. Szálasi rádióban elhangzott felhívása után Budapesten nem jelentkezett, e kormányzat semmilyen akciójában nem vett részt.

Jegyzetek

1 BÚCSÚLEVÉL

Héreg, 1945. III. 24.

Kedves, jó Barátom!

A régi világ összeomlott. Mulasztásaiért, hála Istennek, nem érzem magamat felelősnek. Nagyon mély változás lép helyébe, amelyet megértettünk. Feleségemmel együtt készültünk a nagy feladatra, hogy szerencsétlen országunk az új világba annak helyes felismerésével illeszkedjék bele. Az átmenetet a tatai „minta-járásban” akartuk átélni, amelynek fejlesztéséért teljes odaadással éltem. Fájdalom, a háború ezt a járást várakozásom ellenére kegyetlenül megtaposta, és itt a tegnapi napon a lelki megpróbáltatásnak olyan mélypontjára jutottunk, amely elzárja az átjutás útját és elveszi a jövőbeli eredményes közreműködés reményét.

Tegnap reggel két vörös katona elrabolta pénzünk jelentékeny részét, és órákat és aranyat követelt.

Mivel két óránkat előző nap rabolták el, nem adhattam. Erre kihajtottak az udvarra, felrobbantottak mellettem egy kézigránátot, és követelték, menjek odébb, mert rám akar egyet dobni. Mivel szilárdan állítottam, hogy nem adhatok, lassan belenyugodtak. Az egyik katona azonban estig a házunkban maradt. Délután egy tiszt és két másik katona jött hozzánk, és az itt lévő Gróf Pirit akarta magával vinni. Mivel az nem ment, a szobánkban, jelenlétünkben rálőtt, úgy, hogy a golyó a feje fölött a falba fúródott. Erre a tiszt, aki nem volt ugyan józan, kituszkolta a katonát. A reggel óta itt maradt katona közben Csabánéra vetett szemet, és azzal ment el, hogy éjjelre szeretne három más katonával visszajönni. Mondtuk, hogy nincs helyünk. Este kilenckor újból kopogtak, s bejött az a tiszt, aki délután volt itt, az a katona, aki rálőtt a Gróf Pirere, és még egy idősebb tiszt, aki mérnöknek mondta magát. Követelték, hogy G. P. és Cs-né menjen velük. Nem mentek.

Közben kituszkoltak mindünket a konyhába, miközben a katona ököllel engem megvert. Mialatt a szobánkban a délutáni tiszt egy zsákra valót rabolt, kinn az idősebb tiszt szóval tartott minket, előzőkeny-nek mutatkozott, mondván, hogy a másik kettő egy kicsit ivott. Közben erősen nézte Feleségemet, és elővette egy kiskunfélegyházi zenetanár feleségének a fényképét és mutatta, hogy a Feleségem mennyire hasonlít rá. Mire a másik tiszt elkészült, az idősebb kijelentette, hogy két nőnek azonnal velük kell mennie, „dolgozni a konyhán”, amint a Szovjetben is mindenkinek dolgoznia kell, és pedig G. P.-nek és Ty. E.-nek, aki Diának rokona. Újból pisztolyt vettek elő, azoknak menniük kellett, ők pedig „Viszontlátásra” köszö-néssel távoztak.

Ez az a helyzet, melyet Feleségemmel együtt nem idegösszeroppanásból, hanem a körülmények teljes áttekintésével olyannak érzünk, amelyet mély megaláztatás nélkül átélni nem lehet, s csak a között van választásunk, hogy azonnal együtt önként vessünk annak véget, vagy egy-két napon belül, esetleg egymástól elszakítva és megkínózva jussunk a végére.

Tudod, hogy mennyire vallásosak és istenfélők vagyunk, és mély lelki elmélyüléssel, Isten kegyelmét kérve és összes bűneink újabb megbánásával határoztuk el a halálban való együttmaradást, abban a reményben, hogyha a katona a háborúban nem gyilkos, akkor a Jóisten előtt ebben a helyzetben mi sem leszünk öngyilkosok, és a Boldogságos Szűz Mária és arkangyal és szent imádságára „Partem aliquam et societatem donare dignebitur cum suis Sanctis Apostolis, Martiribus et omnibus Sanctis intra quorum non consortium non aestimatur meriti, sed veniae largite admittebit.”

Jóságos megítélésedre kell bízunk, hogy egyházi temetés tisztességében részesülhetünk-e és minden-esetre kérünk, hogy értünk Gyula barátunkkal együtt buzgón imádkozni és szentmisét mondani méltóztassatok.

Dxxx Dxxx-nál hagytam a megmaradt pénzünket, 3000 P-t azzal a kívánsággal, hogy azt Hozzád juttassa el. Arra kérlek, hogy abból egyszerű eltemetésünk költségeit fedezni és alkalmas időpontban arról is gondoskodni méltóztassál, hogy egy szekér a koporsóinkat Tatára, a környei úti temetőben lévő családi sírboltunkba átszállítsa. A megmaradó pénzt pedig légy szíves a héregi egyházközség céljaira fordítani legjobb belátásod szerint.

Nem tudom, hogy Édesanyám, akit végtelenül szeretek, és 76 éves, valamint Öcsém, akinél most lakik, Budapesten élnek-e? Az a kérésem, hogy a mellékelt levelet, az első alkalommal hozzá eljuttatni méltóztassál. Lennél szíves ugyanakkor a Magyar Közigazgatástudományi Intézetet (Kiss István és Elek Péter) is értesíteni, megmondván nekik, hogy állandóan a legnagyobb szeretettel gondoltam Rájuk és Többi kedves Tanítványaimra és imádkoztam mindig értük. Azt kérem, méltányolják, hogy méltatlan és megalázott életet élnék nem tartok, és azt szeretném hinni, hogy életemet így sem fogják befejezetlennek tartani.

Dicsértessék az Úr Jézus Krisztus mindörökkön örökké. Amen!

Magyary Zoltán

Kedves Plébános Úr! Ezt a levelet, amely az én érzéseimet 100%-ban tartalmazza, kérem, hogy egyszer kivonatossan írja meg Hadzsy Olga szoc. test.társ. (Schalchta) rendtagnak (XI. Ábel Jenő u. 23. vagy Magyar-Francia Pamutgyár), aki a legjobb barátom. Utolsó percemig nagy szeretettel gondoltam rá, s kérem, hogy imádkozzon ő is értünk.

Tisztelettel, szeretettel (Annuskának)

Magyary Zoltánné

Búcsúlevél Molnár Kálmánhoz (1945. március 24.) MTA Könyvtár Kézirattára. Ms 10.640/3

² Így többek közt megemlíthetők tanítványai: Dr. Kiss István és Dr. Szaniszló József, szülővárosának korabeli tanácselnöke Dr. Varga Gyula, a tatái Magyary Zoltán Népfőiskolai Társaság vezetői és aktív tagjai: Márkus Mihály, Gyüszí László, Kálmán Attila, Keresztesi József, Greiner Tibor, Mikolasek Sándor, Imre Lászlóné.

³ Többek közt Szamel Lajos: A magyar közigazgatástudomány. Kézirat. MTA Igazgatástudományi Bizottsága. Budapest 1974. Lőrincz Lajos – Nagy Endre – Szamel Lajos: A közigazgatás kutatásának tudományos irányzatai. K.J.K. Budapest 1976. Szaniszló József: A közigazgatástudomány oktatásának és tanszékeinek története az ELTE Jog- és Államtudományi Karán 1777–1977 között. Az Államigazgatási Jogi Tanszék Kiadványa. Második Kötet. Budapest, 1977. In Memoriam Magyary Zoltán. Szerkesztő Nagy Ferenc. MTA Könyvtára 1995.

⁴ Magyary Zoltán. Szerkesztő Sádó József. Magyar Panteon. Új Mandátum Könyvkiadó. Budapest, 2000. Verebélyi Imre tanulmányai a Magyar Közigazgatás című szakfolyóirat 2005. júliusi és októberi számaiban jelentek meg. Jelen összegzőmest e cikkek lényegi megállapításaira alapoztam.

⁵ A román származású rendkívül tehetséges Récsi Emil (1822–1864) 1850-től tanította az államjogot és a közigazgatási jogot, 1852-ben nevezték ki rendes tanárrá. Első nagyobb munkáját 1851-ben államjogból írta, annyiban hamar elavult, amennyiben az ott bemutatott osztrák oktrojált alkotmányt hamar eltörlték. 1854-ben publikálta a kb. 1500 oldalas kézikönyvét a közigazgatási törvénytudományról. Ebben a kézikönyvben magyar nyelven elsőként írta le azt a korabeli közigazgatási jogot, amely ekkor nem lehetett más, „mint az ismét megerősödött osztrák abszolutizmus közigazgatási intézményének, illetőleg hatalmi

rendelkezéseinek foglalatát” (lásd az idézett Szaniszló József művének kötetében a 158. oldalt). A jogdogmatikai kézikönyv – a tárgyak megváltozása miatt – szintén hamar érdektelenné vált. Récsi 1855-től a római joggal kezdett foglalkozni, 1856-tól ezt a tárgyat oktatta német és magyar nyelven Schenre Adolf jogtanár Récsi által magyarra fordított munkája alapján. Innen lett akadémiai levelező tag, székfoglalóját 1859-ben „A jogtudományról, mint a jogtételek forrásáról” címmel tartotta. Récsi alkotmánytani és római jogi munkássága, korabeli jogi műveltsége alkalmassá tették arra, hogy a budapesti jogi karon tantermet nevezzék el róla. De közigazgatási téren nem ért el olyan teljesítményt és utóhatást, mint Magyary Zoltán, akiről viszont az ELTE Állam- és Jogtudományi Karán ezidáig semmit sem neveztek el, akiről más formákban (például reprint kiadással, emlékkonferenciával) sem emlékeznek meg.

⁶ Stefan Fisch: Origins and History of the International Institute of Administrative Sciences. In: IIAS Administration and Service 1930–2005 Editors F. Rugge–M. Dugget. IOS Press. Amsterdam, 2005. 35–60 pp.

⁷ A közigazgatás és a közönség. Az 1937. évi közigazgatási továbbképző tanfolyamon tartott előadás szövege, in: A magyar közigazgatás-tudomány klasszikusai 1874–1947, Közigazgatási Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1988. Szerkesztette Dr. Lőrincz Lajos, 289–290. o.

⁸ Magyary Zoltán: Magyar Közigazgatás, Budapest 1942, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 92. o.

⁹ Magyary Zoltán: A magyar állam költségvetési joga, Budapest, 1923.

¹⁰ Bibó István, Válogatott tanulmányok, Első kötet 1935–1944, Szerkesztette és a jegyzeteket készítette Vida István és Nagy Endre, Magvető Könyvkiadó, Budapest, 1986. 281–285. o.

¹¹ Bibó István i. m. 285. o.

¹² A magyar közigazgatás racionalizálása. A magyar királyi miniszterelnök úr elé terjesztett javaslat. Egyetemi Nyomda. Budapest, 1930. 176. o.

¹³ A Magyary–Szontagh–Egyed vita fenti részeit lásd a Sádó József szerkesztette idézett könyv 248., 253., 236. oldalán.

¹⁴ Ld. az előző lábjegyzetet.

¹⁵ Ld. a 12-es számú lábjegyzetet.

¹⁶ David H. Rosenbloom: A közigazgatás elmélete és a hatalmi ágak szétválasztása. In: Közigazgatás. Szerkesztette: Richard J. Stillman. Osiris – Századvég. Budapest, 1994. 34. o.

¹⁷ Magyary Zoltán: Magyar Közigazgatás, i. m.: 138. o.

¹⁸ A magyar tudománypolitika alapvetése. Szerkesztette és írta Magyary Zoltán. Budapest. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda. 1927. 54. o.

¹⁹ Lenin: A szovjet államapparátus munkájáról, Szikra, Budapest 1956, 220. o., 226. o.

²⁰ Brownlow-t idézi D. Moschopoulos az IIAS/IISA Administration and cent Service 1930-2005 című könyvben (Szerkesztette: F. Rugge–M. Dugget, IOS Press 2005.) 26. o.

²¹ Magyary Zoltán–Kiss István: A közigazgatás és az emberek, Ténymegállapító tanulmány a tatái járási közigazgatásról, Budapest, 1939

²² A szociális vármegye. A Komárom vármegyei közjóléti és gazdasági szövetkezet működése. Budapest, 1941.

²³ Magyary Zoltán: Küzdelem a haladásért, Kézirat, 1944. november 9. 69. o. (A kézirat megtalálható a Magyar Tudományos Akadémia Könyvtárának Kézirattárában, valamint a Tatái Városi Könyvtárban.)

²⁴ Bibó István, i. m.: 278. old., 293. o.

²⁵ Magyary Zoltán: Magyar Közigazgatás, 73. o. (Utalás Gulick gondolataira és az angol nyelvű forrásra: L. Gulick, Politics, Administration and the “New deal” The Annals of the American Academy of Political and Social Science. 1933. September, 65. o.)

²⁶ Magyary Zoltán, i. m. 106–107. o.

²⁷ Magyary Zoltán: A közigazgatás legfőbb vezetése, szervezési szempontból, i. m.: 148–149 o., Magyar Közigazgatás, i. m.: 106. o.

²⁸ Mártonffy Károly: A magyar közigazgatás megújulása, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1939. 217–218. o. Ehhez még hozzátehetjük, hogy napjainkban, amikor nincs kormányzó, a kormányfő tesz javaslatot a miniszterek kinevezésére és felmentésére, a kormányfő lemondása az egész kormánytestület lemondását is jelenti.

²⁹ Magyary Zoltán: A közigazgatás legfőbb vezetése, szervezési szempontból, Székesfőváros Házi Nyomda, Budapest, 1936.

³⁰ I. m. 225. o.

³¹ Sajó András: Az önkorlátozó hatalom, Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó, MTA Állam- és Jogtudományi Intézet Budapest 1995. lásd a 158–163 oldalakat, az idézet a 159. oldalon található.

³² In.: Szálasi naplója. A nyilas mozgalom a II. világháború idején. Írta és összeállította: Karsai Elek Budapest, Kossuth Könyvkiadó, 1978: 445. o.

Dr. Lőrincz Lajos

Magyary Zoltán helye a magyar közigazgatás-tudományban

1. Magyary Zoltán kétségbevonhatatlanul a magyar közigazgatás-tudomány első számú klasszikusa, aki ezt a címet-rangot munkásságának európai színvonalával, tanainak máig ható érvényességével érdemelte ki.

Magyarországon és a kontinentális Európa egészében a polgári átalakulás kezdetétől a XX. század húszas éveig bezáróan csaknem kizárólag jogászok uralták a közigazgatással foglalkozó tudományos mezőnyt, a korábbi, a felvilágosodási korszaktól eltérően, amikor is egy, a gazdaságosság, célszerűség, a társadalmi hasznosság szempontjait vizsgáló, főként egyetemi oktatókból álló réteg a *kameralisztikának nevezett* tudományos irányzatot művelte. A jogász szemléletmód túlsúlyba kerülése a jogállamiság eszméje általánossá válásának köszönhető, ami a közigazgatásra vonatkozóan tömören abban összegezhető: a jogi előírásoknak megfelelően működő adminisztráció fogadható el, a fő feladat következtetésképp a megfelelő tartalmú és formájú jogalkotás, valamint jogalkalmazás és ennek ellenőrzése. A XX. század elejétől kezdett a helyzet megváltozni: újraéledt, más elnevezéssel, a kameralisztikai szemléletmód. Amerika és Belgium–Franciaország az őshazája a szemléletmód feléledésének. Amerikában Taylor az üzemi, gyártási folyamatok ésszerűsítésére dolgozott ki javaslatokat, amelyeket a gyakorlatba is átültetett, s általánosítható tapasztalatként írásba is foglalt. A közigazgatásban alkalmazandó igazgatási-szervezési elveket az 1920-as évek elején egy belga születésű, francia anyanyelvű, tehát vallón bányafőmérnök, Henri Fayol alkotta meg. Elméletének lényege: úgy kell igazgatni az államot, mint egy részvénytársaságot, s a kormányzásban észlelhető valamennyi igazgatási hiba – a lassúság, a magas költségek – ettől a szemponttól való eltérésekből adódik. Amint láthatjuk, azt a tételt deklarálta, amit azóta minden menedzsment-irányzat, beleértve a nemrég még virágzó, mára már hervadozó New Public Management-et, kiindulási pontként kezel: az állam és a gazdaság, az üzleti világ szervezése, igazgatása ugyanazon elveken alapul, illetve kellene, hogy alapuljon. Fayol elmélete az Egyesült Államokban aratott átütő sikert, az ipari világra a Taylor által kidolgozott szervezési elvek, a scientific management továbbfejlesztéseként, a közigazgatásra való átültethetőség alapjaként fogadták, s az amerikai közigazgatás-tudomány Fayolt ma is alapítójának tartja.

Magyary Zoltán az amerikai tudományos irányzat közvetítésével tulajdonképpen Henri Fayol tanai követőinek táborához csatlakozott. Ide sodorta statisztikusi képzettsége, minisztériumi szervező tevékenysége, legfőképpen amerikai tanulmányútja, amit a magyar kormányzati átalakítás tervének kidolgozásáért, s szinte teljes mértékű figyelmen kívül hagyásáért, mintegy fájdalomdíjként kapott cserébe. Magyary amerikai látogatásának idején az ott uralkodó, ma is élő, de átalakult, Gullick és Urwick munkásságát ismerte meg, hazatérve ezt ismertette, majd erre alapozva átültette magyar viszonyokra, figyelembe véve a hazai sajátosságokat. A múlt század harmincas éveinek második felében kifejlődött *Human Relations* irányzatot a háborús állapotok miatt már nem állt módjában megismerni, ezért a közigazgatási szervezetek átalakítását, tehát a szervezetalakítást tekintette a modernizálás fő és csaknem kizárólagos módszerének, az emberi kapcsolatok javítása alig szerepel vizsgálatai között. Ismerte Max Weber munkásságát is, de kevésbé vette figyelembe, ami miatt Bibó Istvánnal vitája is volt.

Újítási próbálkozásának alapját a magyar és a kontinentális Európa hagyományai képezték. Amint jeleztük, ebben az időben itt – Amerikától eltérően – a jogászok mellett csak kivételként találhatunk közigazgatással elméletileg foglalkozó szakembereket, aki tehát közigazgatási professzornak akarta elismertetni magát – mint Magyary, aki a pesti Pázmány Péter Egyetem jogi karán vezetett tanszéket – kénytelen volt a joggal kiegészíteni az igazgatási vizsgálódásait. Munkásságát összegező fő művében, az 1942-ben megjelent Magyar Közigazgatásban ezt azzal indokolja, hogy mivel a közigazgatással kétféleképpen, közigazgatástani (ami az amerikai administrative science-t jelenti) és az Európában alkalmazott jogi megközelítéssel foglalkoznak, a *közigazgatás-tudomány*, amelynek a szemléletét alkalmazni kívánja, a két áramlat egyesítésével jöhet létre. A valóságban azonban nála a jogi szemléletmód alkalmazása is közigazgatástani szemüvegen keresztül történt, leíró jellegű volt, teljesen hiányzott belőle az akkor uralkodó jogdogmatikai gondolkodásmód, amit nem is nagyon bocsátottak meg sokan kollegái közül, mert háromszor szavazták le az akadémiai levelező tagságra való jelölését. Mai szemmel azonban egyértelmű már hazánkban is: a közigazgatás-tudomány azt a kutatási irányzatot jelöli, amelyet Magyary közigazgatástannak nevez, nem szükséges tehát azt a szemléletet belesűríteni, amit a jogtudomány alkalmaz, ezért a korabeli vizsgálódásoktól eltérően, joggal és fenntartás nélkül nevezhetjük Magyary Zoltánt a magyar közigazgatás-tudomány klasszikusának.

2. A tudományos eredmények igazi értékét időtállásuk mutatja leginkább, ezért a továbbiakban arra a kérdésre próbálom választ adni, hogy mi az Magyary gazdag munkásságából, ami ma is az újdonság erejével lepi meg az olvasót. A válasz nem feltétlenül objektív, a szubjektívizmust nem lehet teljesen mellőzni semmilyen mű értékelésénél, ezért minden kiemelést indoklással próbálom ellátni.

a) Az első megállapítása, ami napjainkban még érvényesebb, mint Magyary korában: az *állambatalmi ágak egyensúlyáról nem lehet többé beszélni*. „A parlamenti rendszer már nem képes a mai közigazgatás technikai követelményeinek áttekintésére, ezért beavatkozásával a közigazgatás képességeinek kibontakozását inkább akadályozza, mint előmozdítja” – írja. Valóban, a parlamentáris köztársaságok alkotmányos alapelve a hatalom megosztása a törvényhozás, a végrehajtás és az igazságszolgáltatás szervei között, s ennek a hatalmi ágak közötti egyensúlyt kell biztosítani. A valóságban a végrehajtás szervei, a kormány és a közigazgatás ténylegesen sokkal nagyobb eszköztárral és feltételrendszerrel rendelkezik, mint a két másik hatalmi ágazat. Ennek igazolására elegendő megemlíteni, hogy amíg a képviselői szervezetekben összességében a képviselők száma Magyarországon jelenleg harmincezer körüli, s tervbe van véve a létszám felére történő csökkentése, a bírák és ügyészek száma együttesen ötezer, addig a köztisztviselők száma százezer. Míg a képviselők államirányítási-igazgatási ismeretei alacsony szintűek, szabályismeretük igen hiányos, a bírák, ügyészek kivétel nélkül egyirányú, jogi ismeretekkel rendelkeznek, addig a közigazgatási ügyek intézőinek több mint fele része szakterületük sokirányú, felsőszintű oktatási intézményeiben szerzett diplomájával látja el feladatát. A közigazgatás segítsége nélkül a törvényhozás szerve képtelen lenne elfogadható nívójú törvényalkotásra.

A közigazgatás csúcsszerveinek elfoglalása a politikai küzdelmek fő célja, a parlamenti helyekért folyó harc is valójában erre irányul. „A történelmi fejlődés azt bizonyítja – írja továbbá Magyary –, hogy azok az államok értek el gazdasági, hadi sikereket, ahol a végrehajtó hatalom erős és szilárd. A törvényhozás és a bíraskodás ehhez képest másodrendű jelentőséggel bír.” Nem véletlen tehát, hogy a közigazgatás szervezeten és személyzetileg szétterebélyesedett. A konklúzió: „strong executive”, erős végrehajtó hatalom létrehozása. Magyarország legfőbb baja, hogy ilyennel nem rendelkezik, ellentétben Németországgal, a Szovjetunióval, az Amerikai Egyesült Államokkal – írja Magyary a múlt század harmincas éveinek végén, a negyvenes évek elején. A példák mára kétharmad részben elavulttá váltak, de a gondolat érvényes. Ha a magyar történelmet áttekintjük, azt látjuk, hogy a királyi hatalom erősödésekor, erős kormány működésének idején az ország biztonsága, nemzetközi kapcsolatrendszere, gazdasági helyzete elfogadható állapotba került, a kaosz, gazdasági válságok, az elszigetelődés pedig a kormányzó hatalom elerőtlenedésének következménye.

A bajok forrása az akkori Magyarországon, Magyary szerint, hogy nincs erős kormányfő, s nincs mellette jól képzett, független vezérkar, amely segítené munkájában, döntéseiben. A példa az Amerikai Egyesült Államok, ahol az elnök a végrehajtó hatalom feje, rendelkezik az egész fegyveres erővel, vezetője több millió közszojának. Az amerikai példát nem csupán Magyary minősítette követendőnek, tizenöt évvel később de Gaulle is, aki Franciaországban megteremtette a félprezidenciális kormányformát,

amelyben a végrehajtó hatalom duális ugyan, mint korábban, de a miniszterelnök helyett a köztársasági elnök a végrehajtó hatalom első számú irányítója, s a parlament tudatosan a végrehajtó hatalom mögé szorul, realizálódik tehát a strong executive elképzelés Európában is. Ha még tovább haladunk előre az időben, azt látjuk, hogy az eszme még szélesebb körben talál elfogadásra: a Szovjetunió utódállamainak nagy részében szintén a félprezidenciális rendszerre tértek át. Nem lehet nem észrevenni, hogy hazánkban is ebbe az irányba lépegetünk, nem olyan gyors léptekkel, mint más országokban, de a tendencia nálunk is egyértelmű.

- b) A strong executive gondolatmenete vezeti el Magyarót a jogállamiság alapeszméjének újraértékeléséhez. A közigazgatásra vonatkozóan, amint tudjuk, a tétel így hangzik: a közigazgatás csak azt teheti, amit a jogszabályok megengednek, azt is úgy, ahogy a jogszabályok előírják. Segíti-e a közigazgatás működését, működésének hatékonyságát ez az előírás? – kérdezi Magyaró 68 évvel ezelőtt, 1942-ben, Hágában „A mai közigazgatás lényege és feladatköre” címmel tartott előadásában. Válasza: az alapelv betartása fontos, de nem lehet egyedüli követelmény a közigazgatással szemben. Otto Mayer híres mondása: „Az alkotmányjog változik, a közigazgatási jog marad” kiegészítendő Carl Schmidt állításával: „A közigazgatási jog változik, a közigazgatás marad.” Mindez azt jelenti – fejtegeti –, hogy *a hatékonyság követelményét kell elsődlegesnek tekinteni*. „Az emberek a közigazgatást nem jogszerűsége, hanem eredményei szerint ítélik meg”, írja „Emlékirat államéletünk válságáról” – életében nem publikált tanulmányában. Konklúziója nem az, hogy a jogi szabályozottság felesleges, hanem az, hogy jobban előkészített, átgondoltabb, a gazdasági következményekkel, a hatékonysággal is számoló jogi szabályozás szükséges.

Ma már az Amerikai Egyesült Államokban és Nagy-Britanniában számosan hangoztatják, hogy a részletes jogi szabályozás bilincse veri a közigazgatást, s a versenyszféra sokszor látszólagos előnye a közigazgatással szemben kötetlenebb mozgásteréből fakad. A jog szerepének másodlagos megítélését jelzi az angolszász országokban, hogy ellentétben a jogállam eszméjének születési helyétől, Németországtól és követőitől, hazánktól is, a jogászokat csupán eseti, vitás ügyek rendezésére alkalmazzák, vezető szerepük nincs, s általában nem ismerik el a jogtudomány létét sem.

Hazánkban jelenleg a jogállamiság elve elméletileg csorbíthatatlanul érvényesül, a gyakorlatban azonban számtalanul megsérül, részben ártó szándék, törvényellenes előnyök megszerzése, nem tetsző személyek, szervek jogtalan szankcionálása miatt, nem kis részben azonban a hatékonyság, a gyorsaság, a költségek szempontjait mellőző jogszabályok helyreigazításának céljából, tehát jó elképzelést követve, de a jogsértés ódiúmatát vállalva. A feladat tehát most is az, amit Magyaró megjelölt: a közigazgatásra vonatkozó jogszabályalkotás szempontjai között az első helyek egyikére kell helyezni a hatékonyság érvényesülésének szempontjait.

- c) Ha elsősorban nem jogszerűsége miatt értékelik a közigazgatást az állampolgárok, akkor más szempont kerül előtérbe, ez pedig Magyaró szerint a közigazgatás által nyújtott szolgáltatás. Az embereknek az az igénye, hogy a közigazgatás ellássa őket mindazzal a szolgáltatással – írja –, amit a posztindusztriális kor munkamegosztásos társadalmában az egyének önmaguk már sehogyan vagy csak rosszabbul tudnak elérni. Az állam, főként a közigazgatás feladata tehát, hogy anyagi, kereskedelmi, egészségügyi, oktatási, közlekedési stb. szolgáltatások biztosításáról gondoskodjék. A *szolgáltató állam* koncepciója, láthatjuk, nem a II. világháború után fogalmazódott meg, hanem korábban: már a felvilágosodás idején, s a felvilágosult abszolutista államok korai szolgáltató államként működtek, állami feladattá tették az oktatásról, a szegényekről való gondoskodást, a gazdaságfejlesztést, az építészeti előírások megalkotását. Magyaró részben erre a korra, részben korának erős végrehajtó hatalommal rendelkező államaira hivatkozással kérte a magyar állam igazodását az általa időszerűnek minősített feladatok ellátására. Ez az ötvenes évektől kezdve meg is valósult, a neoliberális eszmék erősödésével azonban, különösen abban az államban, amely Magyaró eszményképe volt. Amerikában, de világszerte is, megkérdőjeleződött létjogosultsága. A 2008-as gazdasági, pénzügyi világválság azonban rádőbbsentette az állami politikákat, hogy az állam beavatkozása, a szolgáltató funkciók helyreállítása nélkül lehetetlen a társadalmi béke helyreállítása.

- d) Igen tanulságos és aktuális Magyarónak az az állítása is, miszerint *a közigazgatásnak egységesnek kell lennie*. Magyaró azzal érvel, hogy „megszoktuk az állami és az önkormányzati igazgatás egymástól való megkülönböztetését, és úgy találjuk, hogy a közönség főként az önkormányzati igazgatásban van érdekelve, miközben az önkormányzaton többnyire a helyi igazgatást értik.” A kettő közé azonban nem húzható éles határ, mert mindkettőnek ugyanaz a tárgya és célja: az emberek, akiket nem lehet feldarabolni az állami és az önkormányzati igazgatás között. Nincs sem önálló állami, sem önálló önkormányzati igazgatás, a valóságban csak egyetlen, összefüggő közigazgatás van.

A Magyaró halálát követő hatvanöt évben végbement változások igazolták Magyaró állításának helyességét szinte a világ valamennyi országában. Tudjuk, hogy a helyi igazgatás, vagy a helyi kormányzás terminológiája mindenhol felváltotta a helyi önkormányzatét, bizonyos nyelvekre csak körülírással lehet lefordítani a magyar elnevezést. Az önkormányzati törvény előkészítésekor hazánkban is vita folyt az elnevezésről, végül – tévesen – a magyar hagyományokra hivatkozással döntöttek az önkormányzat elnevezés mellett. Az elnevezés azonban nem csupán formai, hanem tartalmi változásoknak is a kifejezője. Az administration locale, vagy local administration/government elnevezés az egységes, azonos elveken felépülő közigazgatásban alsóbb szinten ténykedő szervek megjelölésére használatos. Nálunk az államigazgatás szervei-

től élesen elkülönülve, egyenjogú társtagként foglal helyet az önkormányzat elnevezés a közigazgatás fogalmában. Mindez azt is jelenti, s ez a dolog lényege, hogy az államigazgatás, vagyis a központi közigazgatás és a neki alárendelt regionális és megyei szervek igen korlátozottan és körülményesen tudják az önkormányzat szerveit kontrollálni és befolyásolni, irányításról pedig szó sem lehet. Vagyis a központi és a helyi közigazgatás szervei közötti kapcsolatot nem jelentőségük, tevékenységük súlya, hanem egy idejétmúlt elv érvényesítésének szándéka határozza meg. A központi közigazgatás szervei, beleértve a kormányt is, többek között ezért is erőtlének az országos célkitűzések megvalósításakor. A feladat tehát adott, a Magyary által javasolt gondolatot még akkor is komolyan meg kell fontolni, ha tudjuk, hogy volt egy korszak történelmünkben, az 1950-től 1990-ig terjedő korszak, amikor az államigazgatás egyértelműen centrális felépítésű volt, s ebben olyan messzire elment, hogy a politikai rendszerváltás idején elfogadott önkormányzati törvény ma már erősen kritizált koncepciójának okai ennek ismeretében érthetőbbé válnak.

e) A közigazgatási munka minősége, hatékonysága a *személyzet* felkészültségétől függ – állítja Magyary sok más társával egyetemben. Magyarországnak az a baja – fejtegeti –, hogy a személyzet képzésére, továbbképzésére, az állomány kezelésére nincs elfogadott programja, nincs kijelölt szervezete. A helyzet azóta se sokat változott, noha Magyary panaszainak megjelenése óta született egységes törvény a köztisztviselők jogállásáról, megjelentek rendeletek a képzés egyes kérdéseiről, a továbbképzésről, mégis azt kell mondani, hogy a magyar állam fizeti az átlag százezer köztisztviselő illetményét, mégsem gondoskodik a személyzeti problematika összességét egy helyen kezelő szervezeti központ létrehozásáról.

3. Feltehető a kérdés: miből adódik Magyary gondolatainak helytállósága? Megfogalmazásuk óta hetven év telt el, és nemcsak megírásuk idejére, hanem napjainkra is érvényes megállapításokat tartalmaznak. A válasz megadásakor több tényezőt kell figyelembe venni. Mindenekelőtt nem látnoki képességre kell gondolnunk, a jövő problémáinak megérzésére. Magyary tudományos kutató, professzor volt, aki a múlt jelenségeinek, a külföldi kísérletezések ismeretében rajzolt képet *kora* Magyarországnak közigazgatási helyzetéről, a megoldandó feladatokról. Hogy ez a kép ma is érvényes, annak a közigazgatás permanenciája, lényegi elemeinek változatlansága az oka. A közigazgatást általában a tudomány is és a politika is minden időben úgy kezeli, mint reformokra, komoly változásokra szoruló intézményt, csak a változó elemekkel foglalkozik. Pedig a közigazgatás alapkonstrukciója az ókori birodalmaktól kezdve változatlan. Mindenekelőtt azon alapszik, hogy a magán- és a közérdek között különbség van, s a közösségi érdek, amelyet képvisel, fölülte áll a magánérdeknek. Fő feladata minden időben a társadalom békéjének biztosítása a belső és a külső fenyegetésekkel szemben. Feladata továbbá, szintén a kezdetektől fogva bizonyos szolgáltatások biztosítása. Ezeknek köre egyre bővül az ókori

vízgazdálkodás megtervezésétől kezdve napjaink oktatási, egészségügyi, közlekedési és sok más egyéb igényeinek ellátásáig. Szervezeti felépítésében is állandó, stabil megoldásokat őriz: hierarchikusan épül fel, tagozódása horizontális és vertikális irányú, feladatait jól képzett alkalmazottakkal látja el, akik komoly jogosítványokkal, így például kényszerítő eszközök alkalmazásának jogával rendelkeznek. Magyary mindezt jól tudta, a közigazgatás változatlanságáról írott gondolatai ezért maradnak minden időkre érvényesek.

E kérdéssel kapcsolatban azt is el kell mondani, hogy Magyary munkássága más tekintetben is megegyezik napjaink gyakorlatával. Noha kormányzati felkérést kapott közigazgatási reform készítésére, s azt máig is színvonalasnak, ésszerűnek értékelt módon, időre elkészítette, javaslataiból egy szinte említésre se méltó elképzelés valósult meg, a többi papíron maradt. Ez is napjainkat idéző gyakorlat: hiába készülnek független, tudományos műhelyekben megfontolásra méltó elképzelések a közigazgatás hasznosabbá tételéről, a gyakorlat nem vesz tudomást róluk. Sőt, a helyzet talán valamivel rosszabb is, mint Magyary esetében volt, a hatalmon levő politikai erők valamilyen elképzelésük kidolgozására nem a meglévő tudományos intézményeket kérik fel, hanem bizalmi embereiket, szerveiket. A társadalomtudományok, különösen a közigazgatás-tudomány produktumai így javarészt íróasztal-termékek. Magyary Zoltán munkássága is az egyetemi oktatásban, a kutatómunkákban hasznosult és hasznosul, ám ez tudományos értékét csak növeli.

Az állam szerepe ma

Hosszú Hortenzia PhD

Az állam szerepe a kormányzásban

Húsz évvel a rendszerváltás után, s csak egy pár hónappal a kormányváltás után számos közpolitikai, politikatudományi elemzés középpontjában a kormányzás értékelése, a kormányzat teljesítménye áll. Ami amikor a kormány teljesítményét vagy az elmúlt húsz év eredményeit szeretnénk számba venni a kormányzás területén; nem kerülhető meg az alapfogalmak, alapösszefüggések értelmezése. A „ki kormányoz?” vagy a „mi a kormányzás?” kérdései – a részben szubjektív (ezért pontatlan) teljesítménykritériumok számonkérése mellett – fontos kiindulópontjai lehetnek a kormányzással kapcsolatos vitáknak Magyarországon. Jelen tanulmány célja az államszerep változásának leírása a kormányzáselméletekben bekövetkezett módosulások követésével. A tanulmány arra vállalkozik, hogy a nemzetközi trendek és a magyar állapotok összevetésével egy olyan értelmezési keretet kínáljon, amely közelebb vihet a magyar sajátosságok megértéséhez, valamint az alapfogalmak tisztázásához. A tanulmány legfontosabb megállapítása, hogy a kormányzás tartalmi, fogalmi változásait nem lehet pusztán a nemzetközi trendeknek megfelelő modellek alapján vizsgálni, mivel a kormányzás aktorainak kapcsolata kialakulatlan, mindemellett a rendszerváltás társadalmi befejezetlensége miatt a társadalmi aktor nem elég erős, hogy ellensúlyt tudjon képezni a kormányzattal vagy a piaccal szemben.

Elméleti keretek

A modern democráciákban két-két nagy állami és társadalmi szintet különböztethetünk meg,¹ amelyet a vertikális és hierarchikus kormányzat, valamint a horizontális és a partnerség jellegű kormányzás fogalmai jellemeznek.² A kormányzás fogalma a legszélesebb értelmezésében magába foglalja a különböző közösségek közéletének formálását, szervezését, a közérdek, illetve a közjó érvényre juttatását, vagyis tárgya az állam, a társadalom és a piac horizontális kapcsolatrendszere, kapacitásainak megoszlása.³ A kormányzat fogalma szűkebb, az államra, mint bürokratikus, hierarchikus, forrásközpontú, szabálykött intézményre tekint, s a kormányzás fogalmával a hatalomgyakorlás módjára, mint

cselekvésre utal és korlátozódik. Addig, amíg a kormányzatelméletek az államot és annak központi intézményrendszerét teszik vizsgálatuk középpontjává, s így szorosabban kapcsolódnak az állam szerkezetéhez, szerepéhez, addig a kormányzás fogalma megjelenik olyan fogalmakban is, mint a nemzetközi kormányzás (*international governance*), ahol az államnak nincs vagy csak nagyon korlátozott szerepe van.⁴

Értelmezésünkben, valamint ezen tanulmány keretében, a kormányzáselméleteken az ún. „új kormányzás” elméleteket (*new governance*) értem, amelyek az állam-piac-társadalom kapcsolatrendszerében az 1980-as, 1990-es évekbeli gazdasági és információtechnológiai változások következtében kialakult elméletek és irányzatok hatására jöttek létre. Az új kormányzáselméletek legismertebb irányzatai: az új közmenedzsment (*New Public Management – NPM*), a jó kormányzás (*good governance*), a post-NPM, a hálózati kormányzás (*joined-up governance*), a kormányzat nélküli kormányzás (*governance without government*) vagy a neoweberianizmus.⁵ A fent említett irányzatok számos elemükben eltérnek, egyes felfogások a piacra, míg mások a hálózatokra, míg legújabbak az állam szerepének újraértékelésére, sőt egyes elképzelések a kormányzás nélküli kormányzásra helyezik a hangsúlyt. Az irányzatok a továbbiakban tehát összefoglaló néven új kormányzásként (*new governance*) kerülnek meghatározásra.⁶

A kormányzás nemzetközi megközelítései

Mindezen új megközelítések radikálisan megváltoztatták a kormányzás gyakorlatát. A szakirodalom az új kormányzás közös jellemzőjeként kiemeli a folyamat-centrikusságot, a menedzsment-jelleget, amelyet a köz-magán kapcsolat (*public-private partnership*) dinamizál vertikális, piaci és koordinatív mechanizmusok segítségével. Hatására a hagyományosan hierarchikus szervezetszerű kormányzatok tevékenysége kiegészült a piaci és a civil szféra szereplőinek rugalmas kapcsolatrendszerével, hálózataival, s a társadalmi szereplők döntéshozatalba való bevonásával. Az új kormányzás irányzatának két meghatározó, egymást követő hulláma alakult ki.

Az elsőként jelentkező irányzat, amelynek meghatározó elmélete az új közmenedzsment (*New Public Management*), az állam-piac-társadalom hármásából a piaci mechanizmusokra és technikákra helyezte a hangsúlyt. A főként az angolszász országokra jellemző irányzat a neoliberális gazdasági és a közösségi választás (*public choice*) elméletek alapjaira épített, amikor a vállalati menedzsment eszközeit felhasználva a piaci mechanizmusok szerepének növelését irányozta elő a közszektorban. A változáshoz vezető problémát az jelentette, hogy a II. világháború után az állami szerepvállalás növekedésével a feladatok egyre komplexebbé váltak, a kiadások dinamikusán növekedtek, azonban az '50-es évek folyamán kiépített szerteágazó, főként jóléti intézmények költségesen és alacsony haté-

konysággal működtek. Eközben egyre erősödött a közszolgáltatások minőségével szemben támasztott társadalmi elvárás, ám a gazdasági teljesítőképesség csökkent vagy stagnált.⁷ Vagyis az államnak egyszerre kétféle ellentétes kényszernek kellett megfelelnie: színvonalasabb szolgáltatást kellett azonos vagy kevesebb forrás felhasználásával biztosítani.

Az új közmenedzsment erre a problémára kínált gyógyírt: a költségek csökkentését ígérte a szolgáltatások színvonalának fenntartásával. Az irányzat legmarkánsabban két amerikai tanácsadó, Osborne és Gaebler nevéhez kapcsolódik, akik az 1992-ben megjelent „*Reinventing Government*” című könyvükben fektetik le az új közmenedzsment alapelveit.⁸ Az új irányzat fokozatosan terjedt tovább, az angolszász országok után Európát is elérte.⁹ Később a fejlődő országokban is megjelent, bár ez utóbbi esetben sokkal inkább külső, leginkább strukturális kiigazításra vonatkozó kényszerek, illetve fiskális kríziseik ösztönözték a közmenedzsment bevezetését. Az új modell kiépülésének lényeges eszközei: a privatizáció különböző formái,¹⁰ a menedzsmentszerződések, a kiszervezések, amelyek bevonták a piaci és a civilszervezeteket az állami feladatok ellátásába. Az egyik legfontosabb érv az NPM bevezetése mellett, hogy ezek a szervezetek sokkal inkább képesek költséghatékonyan színvonalas szolgáltatást nyújtani. A másik fontos újítás az eredményorientáltság követelménye az állami szférában, azonban arról, hogy mi tekinthető eredményesnek, nem alakult ki megegyezés.¹¹ Bármennyire eltérőnek tűntek az eredményorientált szemlélet módszerei, mégis egyetlen cél vezette alkalmazásukat: a költségcsökkentés mindenekfeletti kívánalma. Mindezt számos ingyenes közszolgáltatás helyébe új, magasabb színvonalú, ám fizetős szolgáltatás lépett, amely természetesen társadalmi feszültséget indukált. A fizetős szolgáltatások minőségbiztosítására intézményes mechanizmusokat vezettek be a közintézményekben, amelyhez a kormányzat sztenderdizált követelményrendszert kapcsolt, és az állampolgároknak fogyasztási „garanciákat” ajánlottak, hogy tudják, milyen szolgáltatást várhatnak az adott közintézménytől.¹² A törekvések az „értéket a pénzéért” (*value for money*) elv, vagyis az értékarányos szolgáltatás érvényesítésének jegyében kerültek bevezetésre, amelyek nagyban befolyásolták a költségvetési döntéseket.¹³

Az új közmenedzsment sikerességéről eltértek a vélemények: egyesek csodászernek tartották, míg mások rámutattak, hogy az új szemlélet bevezetésével a legjobb esetben is csak a közintézmények költségeinek legfeljebb 3 százalékát lehet(ett) megspórolni.¹⁴ Így korántsem tekinthető bizonyítottnak a piaci szemlélet költséghatékonyasággal operáló indoklása. Sőt még maguk a neoliberális elemzők is elismerik, hogy az állami megtakarítások nagy részét a privatizációs bevételek adták, nem pedig a megreformált közintézményi struktúra. Ráadásul a fejlődő országokban, illetve az átmeneti demokráciákban, vagyis vélhetőleg Magyarországon is, éppen fordított hatást értek el az új közmenedzsment eljárások bevezetői. Gyakran hiányoztak az olyan stabil peremfeltételek, mint a kiszámítható források biztosítása, a közszolgálat ethosza, vagy éppen a hiteles szakpolitika-alkotás,

amelyek nélkülözhetetlenek lennének az átalakítások sikeres véghezviteléhez. Érdemes megjegyezni, hogy ebben a tekintetben éppen arra a közszolgálati szaktudásra és szakembergárdára van szüksége az új közmenedzsment-szemléletnek, amelynek, már az új irányzat szellemében, a létszámát le kívánják csökkenteni, illetve a helyébe piaci szereplőket kívánnak léptetni. A menedzsmentreformok túlkapásai megágyaztak a kormányzás újabb elméleteinek, amelyek egyrészt az NPM káros hatásainak mérséklésére, másrészt az időközben megjelent, államot érintő külső kihívások kezelésére jöttek létre.

A XXI. században az államot érintő problémák döntő hányada a nemzetállamok számára külső, globális problémaként jelentkezik. A terrorizmus, a környezetvédelem, a migráció, az öregedő társadalom vagy a digitális szakadék problémáit a közmenedzsment eredményorientált szemlélete nem tudta, vagy sokszor nem is kívánta megoldani. Más belső problémák az új közmenedzsment gyakorlatából adódtak, mivel az NPM a kiszervezési gyakorlatával túlzottan fragmentálta a közszektort anélkül, hogy az újonnan létesült hálózatokat koordinálta vagy ellenőrizte volna. Egy újabb, az új közmenedzsment bevezetésének hatására megjelenő társadalmi-politikai problémacsoport abból adódott, hogy a piaci logika hatékonysági kényszere gyakran felülírta az egyenlő bánásmód elvét. Az elszámoltathatóság kérdése is egyre határozottabban merült fel, amely politika szintjén aztán elvezetett a korrupcióval kapcsolatos találgatásokhoz, s végül a kormányokba vetett bizalom meggyengüléséhez. A korrupció a közmenedzsment egyik gyenge pontja, éppen ezért a szakirodalom az NPM bevezetését csak stabil demokráciákban ajánlja, mivel más esetekben a korrupció veszélyét növelheti.¹⁵

A kormányzás megújulásának második hulláma a hálózatokat helyezi a középpontba. Az irányzat leginkább befolyásos elméletévé a hálózati kormányzás vált. Az elmélet azon alapszik, hogy a hálózatok koordináló képessége sokkal inkább megfelel a kormányzással kapcsolatos új igényeknek, ahol számos szereplő és szervezet között szükséges horizontális és vertikális kapcsolatot kiépíteni. A közpolitikai hálózatok megjelenésének jelentőségét egyes szerzők igen nagyra becsülik, Kooiman egyenesen a modern kormányzás (*modern governance*) központi jellemzőjeként határozza meg.¹⁶ A közpolitikai folyamatokban a nem kormányzati szereplők megnövekedett szerepe magával hozta az állam ellenőrző és menedzsment szerepének megerősödését, valamint a döntéshozatali eljárások megváltozását: az alku, a koordinálás, illetve a mediáció technikáinak megjelenését.¹⁷ Ahogy az irányzat jeles képviselője, Bogdanor megfogalmazza, „az »összekötő kormányzás« egy stratégia, amely összehozza nemcsak a kormányzati szerveket, hanem számos magán- és civilszervezetet, együttműködve, a szervezeti kereteken túllépve, egy közös cél érdekében.”¹⁸ Kooiman szintén a hálózatosodás mellett érvel, amikor kijelenti, hogy „a magánszféra szereplőinek együtt, közösen, nem pedig egyedül kell cselekedniük, összehangolva... együttcselekedve... és mintákat adva a kormányzati munka társadalmi, politikai, közigazgatási szereplőinek számára.”¹⁹

Az elmélet támogatói kiemelik a hálózati kormányzás szupremáciáját a piaci, illetve az állami mechanizmusokkal szemben, mivel képes megteremteni a feltételeit a támogató vezetésnek (*facilitative leadership*), amely végül a nagyfokú rugalmassághoz, kreativitáshoz, társadalmi bevonódáshoz és elkötelezettséghez vezet.²⁰ Tulajdonképpen a hálózati kormányzás inkább a civil, a piaci és az állami szereplők közötti kapcsolatok kiépítését segíti elő, nem pedig azok menedzselését célozza meg. A hálózati kormányzás tehát a közpolitikát formáló szervezetek közötti vertikális és horizontális koordináció szükségességéből indult ki, főképpen azokon a területeken, ahol közpolitika-alkotással olyan makacs társadalmi problémákat kell kezelni, mint például a fiatalkorúak bűnözése, a gyermekszegénység, vagy olyan esetekben, ahol a közpolitika megvalósítása egyszerűbb ügyintézással közelebb hozható az állampolgárokhoz.²¹ A hálózati kormányzás a nem kormányzati szereplők fokozottabb bevonásának feltételére épül, amelytől a hatékonyabb kormányzás megvalósítását, valamint a kormányzatba vetett bizalom újraalapozását reméli. A hálózati kormányzás sikerességének feltétele tehát az aktív civil társadalom megléte, illetve azoknak a feltételeknek és eljárásoknak a kialakítása, amellyel a közszektor és a különféle érintettek egyaránt bevonhatóak a közpolitika-alkotás folyamatába.

A kormányzás három aktorának bemutatásakor kissé félreviszi a gondolatmenetet, de megkerülhetetlen a jó kormányzás (*good governance*) elméletének bemutatása. A jó kormányzás irányzat ugyanis nem a nyugat-európai fejlődésből adódó gondokra reagált, vagyis a kormányzás aktorainak kapcsolatában bekövetkezett változásokra, hanem a fejlődő világ számára felállított mesterséges követelményrendszer volt, amelynek alapját a fejlődő országok pénzügyi segélyezési sikertelensége adta. A segélyezett országok támogatás-felvevő és -hasznosító kapacitásának kulcskérdéseként vetették fel a kormányok működésének minőségét a nemzetközi pénzügyi szervezetek, aminek eredményeként a Világbanktól az OECD-ig új terminológiát kezdtek alkalmazni: a jó kormányzást. A jó kormányzás terminológiája mögött nem nehéz felfedezni a nemzetközi donorszervezetek fejlődő országokra gyakorolt nyomását, amellyel meghatározták az egyetlen kívánatos („jó”) kormányzás, vagyis az állam-társadalom kapcsolatának „helyes” szabályozási módjait, és leginkább a piaci mechanizmusok bevezetésének kívánalmát,²² amellyel a nyugat-európai liberális demokráciákkal kompatibilis modell átvételét sürgették.

A jó kormányzás modell egyik legnagyobb hibája, hogy annak ellenére, hogy a normativitás kérdését lett volna hivatva kezelni, a „jó” tartalmát nem határozta meg. Nem is lehetett volna. Egyrészt már annak az elválasztása is nehéz, hogy az eredmény vagy a folyamat felől értelmezzük a jó fogalmát. Ha eredményorientáltságot értünk alatta, akkor az a jó kormányzás, amely hatékony, vagyis munkájának eredményeként a legtökéletesebben érvényesíti a közjót, s a leghatékonyabban osztja el a közjavakat. Ám ebben az esetben valamit kezdenünk kell a hatékony, de nem demokratikus rendszerekkel, legyen példáulja Szingapúr. Ha a jó fogalmán a demokratikus berendezkedést s eljárásokat értjük,

akkor az elosztás folyamatának hatékonysága nem került vizsgálat alá. Ha mindkét elnagyolt szempontot figyelembe is vesszük, tehát legyen a kormányzás demokratikus és hatékony, akkor sem létezik arany szabály arra, hogy hogyan teljesítse egy kormányzat mindkét feltételt. A demokratikus modellországok kormányzási megoldásai változatos képet mutatnak országról országra, mind a kormányzás szerkezetét, mind az állam és a társadalom viszonyát, mind a hatékonyság, a felelősség, a részvétel vagy az elszámoltathatóság gyakorlatait tekintve. Másrészt, mint minden normatív megállapítás esetében, a „jó” és „rossz” meghatározása nagyban függ a vizsgálati módszertől és a kontextuális közegtől.²³

Szintén a normativitásra való fokozottabb érzékenység jellemzi a neoweberianizmus irányzatát, amely azonban az állam szerepének újraértékelését helyezi a középpontba; s újraéleszti az állam kormányzásban betöltött központi szerepébe vetett hitet. Milward már 1994-ben a kiüresedett államról (*hollow state*) beszél, ahol az elosztás növekvő mértékben támaszkodik a nem kormányzati szférára, míg az alapfunkciók maradnak a kormányzat felelősségi körében. Ám tulajdonképpen inkább külső, a nemzetállamokat érő globális kihívások azok, amelyek elvezettek az állam szerepének újrafelfedezéséhez, abban a tekintetben, hogy a kormányzás nem nélkülözheti a külső hatások kezelésére vonatkozó átfogó, stratégiai elképzeléseket, s az ehhez kapcsolt szabályozási eszközöket,²⁴ amelyre sem a piac, sem a civil társadalom nem rendelkezik/rendelkezhet megfelelő megoldásokkal.²⁵ Az új, államközpontú kormányzási megközelítés a globalizáció kockázatait, kríziseit kívánja a fokozottabb állami szerepvállalással lecsökkenteni. Ezért is kulcsszava a stabilitás, eszköze a különféle „biztonságok” megteremtése.

Az „új kormányzás”-elméletek mindegyikével kapcsolatban leszögezhető, hogy az irányzatok egyike sem tekinthető az egyetlen üdvöztető útnak, egyfajta országspecifikus ötvözésük lehet eredményes a gyakorlatban. Mindazonáltal a különböző irányzatok hatásának következtében jól megfigyelhetően visszaszorulóban van a hagyományos statikus, forrás-orientált, szabályközpontú, formalizált kormányzási modell, s egy új kormányzási modell alakult ki, amelyben a közszolgáltatásokat mind az állam, mind a magán-, mind a civilszféra nyújthatja. Ennek következtében a korábbiakhoz képest egy sokkal bonyolultabb, az ellenőrzésre, illetve a szabályozásra fókuszáló összetettebb állami szerepvállalás alakult ki. A legfontosabb nemzetközi tendencia, ahogy azt az OECD tanulmánya is megerősíti: a kormányzás változása és ennek a változásnak a folyamatossága.

A magyar helyzet

Míg a modern ipari demokráciákban a kormányzás megközelítéseinek, fogalmainak, gyakorlatának átalakulása viszonylag könnyen leírható – még ha nem is egy lineáris fejlődési vonal mentén, de a megközelítések hasonló, trendszerű megváltozásával –, addig

Magyarországon kormányzással kapcsolatos megközelítések, gyakorlatok leírása a rendszerváltás miatti szervesen fejlődés miatt nehézségekbe ütközik. (Egyáltalán a leírás nehézségekbe ütközik, hiszen közpolitikai szakirodalomról csak a kilencvenes évek közepétől beszélhetünk.) A modern demokráciákban szerves fejlődésről beszélhettünk, amelyben a kezdetben az állam dominálta kormányzás folyamatai fokozatosan megváltoznak, hogy aztán visszatérjenek az állam szerepének felértékeléséhez. Először a piaci mechanizmusokat, majd a hálózatokat, a vertikális koordinációt alkalmazza a kormányzás technikáiban az állam. A kormányzás filozófiájában, gyakorlatában bekövetkezett változások jelentős átalakulásokat hoztak, de új problémákkal is együtt jártak, amelyek megoldására újabb és újabb technikák, megoldások születtek. Magyarországon ez a folyamat azonban nem így zajlott le, a kormányzás vizsgálata során nem, vagy csak kis mértékben találunk hasonló-ságokat a modern demokratikus mintákkal, átalakításokkal.

Magától értetődően adódnak azok a kérdések, amelyek segíthetik a magyar sajátosságok feltérképezését, megértését. Vajon követjük/követhetjük-e a nemzetközi trendeket, alkalmazzuk a kormányzás új megközelítéseit? Mennyiben determinált a magyar fejlődés? Vannak olyan külső hatások, amelyek megváltoztathatják azt a pályát, amelyet a nyugat-európai minta sugall? Találhatunk-e speciálisan magyar jellemzőket, amelyek meghatározzák a kormányzás folyamatát? (Fel)ismerjük-e azokat a külső és belső hatásokat, amelyek hatnak a kormányzás folyamatára? Mi az állam szerepe a kormányzás folyamatában?

Míg tehát a nyugat-európai országokban a magyar rendszerváltással egyidőben a kormányzás átalakításának lehettünk tanúi, addig Magyarországon, akár csak más, középkelet-európai államban, elsősorban a kormányzat átalakítása jelentette a legnagyobb kihívást. Leggyorsabban az állami struktúrákat kellett újraszervezni, demokratikussá és modernné tenni. Ez az átalakulási folyamat érthető módon kevés teret szentelt a kormányzáselméletek alkalmazásának. A hangsúly tehát nem az állam-piac-civil társadalom viszonyán, hanem, érthetően, az állam funkcióinak, szerepének újraszabályozásán volt. Azonban a nemzetközi tendenciákhoz hasonlóan, bár nem ugyanazon okok miatt, némi fáziskéséssel Magyarországon is megmutatkozott a kormányzás megváltoztatását kiváltó klasszikus kettős ok, vagyis megjelent az államháztartás jelentős és növekvő hiánya, valamint az állampolgárok növekvő elvárásai. Az állampolgári elvárásokat csak erősítette a szocialista múlt jóléti és szociális rendszere, ahol szinte minden ellátás alanyi jogon és ingyen járt. Azonban Magyarországon nemcsak az állam szerepének átalakulását kiváltó klasszikus ok figyelhető meg, hanem más, a nyugat-európai demokráciákra nem jellemző, külső és belső hatások együttes jelenléte is.

Magyarországon a nehézségek eredetét abban lehetne meghatározni, hogy a rendszerváltás utáni fejlődés szervesen és gyorsított volt, mivel egyszerre kellett egy egymásra csúszó modernizációs, europánizációs, később pedig egy globalizációs hatásnak megfele-

ni. A gyors és társadalmi-politikai előzmények nélküli átalakulás meghozta a maga kedvezőtlen társadalmi hozadékát. A kormányzati struktúra, az állami szféra átalakítása lezajlott ugyan (ebben a tanulmányban nem célunk ennek minőségét értékelni), de csupán egy ideiglenesnek tekintett alkotmányos és politikai struktúrát hozott létre. Számos magyar szerző hangsúlyozza, hogy a rendszerváltás születési rendellenességei nem oldódtak meg, demokratikus deficitként továbbra is jelen vannak. Erre az ideiglenes struktúrára terhelődtek a politikai átalakulások társadalmi velejárói.

Nemcsak az állami szféra, hanem a társadalom is küzd deficitekkel. A társadalmi fejlődésben bekövetkezett torzulások miatti – Ágh meghatározását használva – „befejezetlen rendszerváltás” témánk szempontjából azért releváns, mert a kormányzás folyamatát (közpolitika-formálás értelmében) az elmaradó középrétegesedés megnehezíti, illetve annak intézményrendszeri reformját lehetetleníti el, mivel a legcsekélyebb változás azonnal erős érdekellentétet generál.²⁶ Ehhez társul, hogy az egymást követő külső hatásokra nem készült fel a politika: a rendszerváltás társadalmi válságából kiinduló strukturális válságot, s annak intézményi, kulturális, politikai következményeit máig nem oldotta meg.

Időközben éppen a modernizáció és az europanizáció szempontjainak való megfelelés gyorsította fel a csatlakozási tárgyalásokat. Természetesen ennek a folyamatnak a hatására megjelentek az uniós csatlakozás feltételeinek való megfelelés kényszerei, az europanizációs kényszer, amely csatlakozási válságként jelent meg. A befejezetlen rendszerváltás fokozódó területi és társadalmi polarizációjára ráépülő csatlakozási válság elérte a politika makroszintjeit, amikor a társadalmi kapacitáshiány és a megoldatlan strukturális válság elvezetett az állami kapacitás csökkenéséhez, az adminisztratív kapacitáshiányhoz, amely Stumpf megfogalmazásában „behátárolta a politikai rendszer teljesítőképességét, akadályozta a problémák és konfliktusok racionális megoldását”.²⁷

Végül, újabb változásokat generálva a modernizációs, valamint az europanizációs hatásokra ráépültek a XXI. század globális problémái, mint a terrorizmus, a környezetszennyezés, a migráció, a digitális szakadék megnyílása vagy az öregedő társadalom problémái. Leghangsúlyosabban éppen a gazdasági válság hívta fel a figyelmet a globalizáció kockázataira, ezzel a nemzetállam szintjén megteremthető biztonságok szükségességére.

Magyarországon tehát nem érdemes átalakítási hullámokról beszélni, inkább a hármas kényszer okozta szervesen fejlődésből adódó, gyakran külső kényszerek hatására létrejövő „megoldások” tükröződnek a kormányzással kapcsolatos elképzelésekben. Ezek a kormányzati elképzelések sokszor nemcsak azért nem koherensek egymással, mert a különféle politikai irányzatoknak eltérő az államfelfogása vagy az átalakításokkal kapcsolatos elképzelése, hanem azért sem, mert nem jellemző a politikára a hosszú távú stratégiák kidolgozása. Persze azt is érdemes megemlíteni, hogy maga a politika is akadályozza „a problémák és konfliktusok racionális megoldását”, mivel a téma átpolitizáltsága, amely

leginkább a „politikai kormányzás” megközelítésben érhető tetten, megnehezíti a szakmai megközelítések konzekvens alkalmazását.

Tovább nehezíti a megoldást, hogy Magyarországon sajátos jelenségként az állam túlhatalma figyelhető meg, a politika (a központi kormányzat) nem kíván a társadalmi intézményrendszer alsóbb szintjeire funkciókat és erőforrásokat leadni, ezért alulteljesít, de ezzel egyszerre korlátozza a társadalmi szereplők tevékenységét is, ezért a társadalmi szféra is alulteljesít, vagyis az állami és a társadalmi kapacitás nem felerősíti egymást, hanem gyengíti. Azonban önmagában a társadalmi szféra mezoszintű szervezetei kialakulatlanok, egyrészt mivel a rendszerváltás civil szervezeteinek vezérkarát, szakértőit felszívta a politika, másrészt a szakszervezetek egyelőre nehezen találják a helyüket, míg a szakmai korporációk gyenge gazdasági hátterük és érdekérvényesítő szerepük miatt egyelőre nem képeznek jelentős ellensúlyt.

Mivel a fentiekben leírt hármas változási kényszer hatásai elsősorban az állami kapacitás hiányában jelentek meg a leglátványosabban, ezért a politikatudományi és közigazgatás-tudományi szakirodalom jelentős része egészen a közelmúltig csupán a jéghegy csúcsaként megjelenő állami kapacitáscsökkenés miatt; illetve a rendszerváltás miatt az alkotmányos-politikai berendezkedésben bekövetkezett változások miatt leginkább a kormányzat megközelítésekre fókuszált,²⁸ amikor a kormányzás átalakításának szükségességéről értekezett. A mindenkorai kormánypolitika által kidolgozott/kidolgoztatott, a kormányzás reformkoncepcióira vonatkozó elképzelések nyomán végbement változásokra leginkább szintén a kormányzati rendszer struktúrájára vonatkozó átalakítások jellemzőek, a szélesebb értelemben vett kormányzás típusú átalakításra vonatkozó elképzelésekkel, a kormányzás másik két aktorával (piaci szféra, civil társadalom) részben vagy még csak részben sem foglalkozott.²⁹

A kormányzat válságkezelési vagy másképpen adaptációs stratégiája éppen a magyar sajátosságként leírható jellemzőket hagyja figyelmen kívül mindenkorai hosszú távú stratégiájának megtervezésekor. Holott a kormányzással kapcsolatos diszfunkcionalitások gyökere sokkal mélyebb, ami a társadalmi deficit fogalmával és a rendszerváltás társadalmi áráként írható le, mintsem, hogy kezelhető lenne egy minimalista pálya kormányzati struktúra átalakításaival, vagy akár a központi közigazgatás létszámának csökkentésével. S bár már a kilencvenes években számos kitűnő társadalomtudományi elemzésben megjelentek a rendszerváltás súlyos társadalmi áráról szóló figyelmeztetések, mégis a kérdésnek a politika nem tulajdonít(ott) különösebb jelentőséget. A fennálló társadalmi deficitet legfeljebb szegénységi, oktatási szakpolitikai kérdésként kezeli/kezelte, a mélyebb, hosszabb távú stratégiai kormányzás átalakításával kapcsolatos, az állami és az adminisztratív kapacitással kapcsolatos összefüggéseknek nem szentelt figyelmet, annak ellenére, hogy a kérdést társadalmi elvárásként egyre erősebben érzékelik, és főként hatásos kampányfogásként használják fel a politikai pártok.³⁰

Összegzés

A nemzetközi szakirodalom áttekintése, valamint a magyar sajátosságokat bemutató fejezetek után a következő értelmezési keret alakítható ki. Ha előfeltételezésként igazolható, hogy a magyar fejlődés: befejezetlen és szerves, mivel 1. belső, a rendszerváltástól cipelte deficitekkel terhelt, 2. külső, egymásra épülő, egymásra csúszó hatások (modernizációs, EU, globalizációs) által determinált, akkor a kormányzás átalakulására vonatkozó koncepciók esetében igaznak kell lennie, hogy a szűk mozgástér miatt leginkább folyamatos alkalmazkodásról beszélhetünk, nem pedig komplex, hosszú távú, a társadalmi-politikai igényekre reagáló kormányzatról. A klasszikus hármas szereplői kör közötti megoszlás tekintetében nemcsak az állandó adaptációs kényszerek miatt nem alakulhattott ki vertikális, vagyis az együttműködésre (más terminológiával a hálózatosodásra) vonatkozó kapcsolat, hanem mert a nem kormányzati szereplői szint egyes rétegei, jelölve a társadalmi közép szint fejletlen, amely a többi szereplő teljesítményére is rányomja a bélyegét. A társadalmi szint intézményesedése is nehezen megy végbe. A befejezetlen rendszerváltás miatt kialakult társadalmi deficit strukturális válságként konzerválódott, amelyre ráakódott egy csatlakozási hatás, illetve napjainkban egy globalizációs hatás. Így a kezdetben „csak” strukturális válságként megjelenő tünetek a ráakódott külső kényszerek hatására lassan állami kapacitáshiánnyá konvertálódtak, s így elkerülhetetlenné tették a kormányzás radikális átalakítását, ami viszont nehezen megy a vertikális kapcsolatokat kiépítésének hiányában.

Mindezért, amíg Magyarországon nem záródik le társadalmi értelemben is a rendszerváltás folyamata, addig a kormányzás-megközelítésekkel kapcsolatban legfeljebb az átmeneti szakaszok vizsgálatáról, semmint a nemzetközi kormányzási modellek tiszta megjelenési formáiról érdemes beszélni. Ráadásul az elmúlt évtizedekben született megközelítések leginkább kormányzat-típusúakként jellemezhetők, amelyek a kormányzati struktúra átalakítását helyezték a középpontba, s csak részben tartalmazták a piaci mechanizmusok vagy a civil társadalom bevonásának követelményét a kormányzás folyamatába. Ezek a megközelítések nem érthettek el sikereket, vagyis nem javult az állami kapacitás, vagy más terminológiával a teljesítőképesség, hiszen a társadalmi problémák orvoslása nélkül a kormányzás új megközelítései sem juthatnak eredményre.

Jegyzetek

- ¹ A két-két elkülönülő, ám egymást át is ható szintek a következők: 1. miniszteriális, koncentrált kormányzati szint; 2. dekoncentrált, közpolitikai szint; 3. szervezett társadalom középszintje; 4. a társadalom alsó, dekoncentrált, „mikro” szintje. In *Agh Attila*: Társadalmi közép és társadalmi kapacitás. 8. o.
- ² Kjaer, 2004 In *Agh Attila*: Társadalmi közép és társadalmi kapacitás. 7. o.
- ³ Lásd bővebben Bevir, 2007; Dreschler, 2004.
- ⁴ *Mark Bevir*: Governance.
- ⁵ Számos szerző közül csak néhányat kiemelve Knill, Bevir, Kooiman, Keritl.
- ⁶ *Mark Bevir*: Governance.
- ⁷ Főként az olajválságok hatására bekövetkezett állami bevételek csökkenése miatt.
- ⁸ Lásd bővebben: *David Osborne–Ted Gaebler*: Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector, Addison-Wesley Publ. Co., 1992.
- ⁹ Bár Franciaország, Spanyolország, Németország, úgy tűnik, más utat követett. Lásd bővebben *Jenei György*: Közigazgatás-menedzsment. Századvég Kiadó, Budapest, 2005.
- ¹⁰ Például a tőzsdei bevezetés vagy a munkavállalói privatizáció esetei.
- ¹¹ Ahogy mérési technikáiról sem: MBO, MBR, TQM módszereit egyaránt használták.
- ¹² Ilyen például a Nagy-Britanniában bevezetett ún. állampolgári szerződések.
- ¹³ *Joseph Sensenbrenner*: Quality Comes to City Hall. 5. o.
- ¹⁴ *Mark Bevir*: Governance.
- ¹⁵ Lásd: *Dr. Gellén Márton*: Államválság. Nemzeti Érdek 2009., 3. évfolyam, 10. sz.
- ¹⁶ *Jan Kooiman*: Governing as Governance.
- ¹⁷ *Christoph Knill*: Modes of Governance and their Evaluation. 354. o.
- ¹⁸ *Vernon Bogdanor* (ed.): Joined-up Government. 2. o.
- ¹⁹ *Patricia W. Ingraham–Laurence E. Lynn* (eds.): Art of Governance Analyzing Management and Administration. 9. o.
- ²⁰ A kreativitás meghatározó szerepet kap a kormányzás politikai tartalmának újralfedezéséhez kapcsolódó elméletekben is (lásd bővebben *Tilo Schabert* vagy a magyar szerzők között *G. Fodor Gábor* munkáit).
- ²¹ Mint például a munkanélküliek számára kidolgozott egyablakos megoldással elérhető képzési, munka- és járadék-ügyintézés összevonása.
- ²² *Christoph Knill*: Modes of Governance and their Evaluation, 388–389. o.
- ²³ Az elmélet kritikusai gyakran megemlítik, hogy a „jó kormányzás”-elmélet egyfajta új gyarmatosító elmélet (*theory of neo-colonialist imperialism*), amely a struktúrákat és az intézményeket akarja megteremteni ahelyett, hogy a gazdasági feltételeket teremtené meg először, ahogy az korábban a nyugati országokban történt. *Wolfgang Drechsler*: Governance, good governance, and government: the case for Estonian administrative capacity. 389. o.
- ²⁴ Egyik legjelentősebb dokumentumaként lásd Római Jelentés 2001-ből.
- ²⁵ Az alátámasztásként felsorolható események számosak, s egyáltalán nem korlátozódnak a fejlődő államokra. Gondoljunk az árvizek pusztításaira, de megjelennek a migráció, a környezetszennyezés, a nemzetközi bűnözés problémái is. Nyilvánvaló, hogy a problémákat nem tudja sem a piac, sem a civil társadalom orvosolni. Sőt, ezen krízisek megoldásához szükséges az állam, mint a legitim erőszak monopóliumával rendelkező intézmény, amely képes az azonnali beavatkozásra, a források átcsoportosítására, vagyis a „biztonságok” megteremtésére.
- ²⁶ *Kovács Imre*: Társadalmi metszetek. Érdekek és hatalmi viszonyok. Individualizáció és egyenlőtlenség a mai magyar társadalomban. Budapest, Napvilág Kiadó, 2006, 530. o.

²⁷ *Stumpf István*: Új államépítés. Alkotmányos és kormányzati kihívások. 76. o.

²⁸ A politikaelmélet szerint a társadalmi intézményrendszer egészének négy alapvető szintje van, ezen belül két szint az állami szint: a központi kormányzati, valamint az országos hatáskörű szervek szintjei, a másik kettő a civil társadalom szintjei: a társadalmi csúcsszervezetek, valamint az alapszintű szerveződések. A szintek közötti viszonyt a devolúció, a partnerség (vertikális és horizontális együttműködés) elve szabályozza.

²⁹ Ahogy a *government* megközelítés egyik legjelesebb magyar képviselője, Sárközy Tamás leszögezi: „Szerintem viszont egy ennyire tág definíció – amely egyébként jelzi a modern kultúrtársadalomban a civilek, a civil szervezetek megalapozott igényét, hogy bevonják őket a kormányzásba – nem munkaképes. Kormányzáson azért ebben a dolgozatban változatlanul tágabb értelemben a teljes államszervezet, szűkebb értelemben a kormány és az irányítása alatt álló kormányzati szervezetrendszer közügyekben, közérdekből való ügydöntő (ezt előkészítő, végrehajtó, ezzel kapcsolatos) tevékenységét értjük (a *governance*-szal szemben a *government*-szemléletmód jegyében).” *Sárközy Tamás*: A kormányzás modernizálásáról. In: *Mozgó Világ*, 2006. augusztus.

³⁰ Ezért válhatott a 2002-es országgyűlési választási kampány központi kérdésévé a jóléti rendszer-váltás, illetve a populizmus térnyerésének egyik lehetséges okaként is megjelölhető.

Irodalomjegyzék

Agh Attila: EU-csatlakozás és intézményi reformkényszer. Politikatudományi Szemle, XIII. évf. 1–2. szám, 67–96. o.

Agh Attila: Kitekintés a kelet-közép-európai konszolidációra: Csatlakozás utáni válság Magyarországon. Politikatudományi Szemle, XIII. évf. 1. szám, 95–112. o.

Agh Attila: Társadalmi közép és társadalmi kapacitás. Politikatudományi Szemle, 2008/3. 7–33. o.

Bevir, Mark: Governance. In *Encyclopedia of Governance*. SAGE Publications, 2007, http://sage-ereference.com/governance/Article_n220.html, 2008. április 23.

Drechsler, Wolfgang (2004): Governance, good governance, and government: the case for Estonian administrative capacity. *Trames*, 8 (58/53), 4, 388–396. o.

G. Fodor Gábor–*Stumpf István*: A „jó kormányzás” két értelme. Avagy a demokratikus kormányzás programja és feltételei. *Nemzeti Érdek*, 3, 76–95. o.

G. Fodor Gábor: Mi a kormányzás: kreativitás és/vagy gondoskodás? Working Paper. Politológus Vándorgyűlés 2006. In: http://polvgy2006.ektf.hu/eloadasok/gfodor_gabor.doc

G. Fodor Gábor: Jó és rossz kormányzás Magyarországon. Avagy a demokratikus mérésének problémája. Politikatudományi Szemle, XIII. évf. 1. szám, 131–146. o.

Ingraham, Patricia W.–*LYNN, Laurence E., Jr. (eds.)*: *Art of Governance Analyzing Management and Administration*. Georgetown University Press, Washington D.C., 2004.

Jenei György: Közigazgatás-menedzsment. Századvég Kiadó, Budapest, 2005.

Kettl, Donald F.: *The Global Public Management Revolution. A Report on the Transformation of Governance*. Brookings Institution Press, Washington, 2000.

Knill, Christoph (2004): Modes of Governance and their Evaluation. *Trames*, 8 (58/53), 4, p. 352–371.

Kooiman, Jan: *Governing as Governance*. Sage Publications, London, 2003.

Kovács Imre (szerk.): *Társadalmi metszetek: Érdekek és hatalmi viszonyok, individualizáció és egyenlőtlenség a mai magyar társadalomban*. Napvilág Kiadó, Budapest, 2006.

Milward, H. B. (1994): Nonprofit contracting and the hollow state: A review essay. *Public Administration Review* 54(1), 73–77. o.

O'Toole, L. J.: Treating Networks Seriously: Practical and Research-Based Agenda in Public Administration. *Public Administration Review*, 57(1), 1997, 45–52. o.

OECD: *Modernizing Government. The Way Forward*. OECD, Paris, 2005. www.oecd.org/document/15/0,3343,fr_33873108_33873325_35405455_1_1_1_1,00.html

Sárközy Tamás: A kormányzás modernizációjáról. *Mozgó Világ*, 32. évfolyam 8. szám.

Savas, Emanuel S.: *Privatization: The Key to Better Government*. Chatham House, New Jersey, 1987.

Schabert, Tilo: *Boston Politics: The Creativity of Power*. Walter de Gruyter Studies, Berlin – New York, 1989.

Sensenbrenner, Joseph: Quality Comes to City Hall. *Harvard Business Review*, March–April 1991.

Stumpf István: Új államépítés. Alkotmányos és kormányzati kihívások. In: *Gombár Csaba (szerk.)*: *Tűlterhelt demokrácia. Alkotmányos és kormányzati alapszerkezetünk*. Századvég Kiadó, Budapest, 2006, 109–154. o.

Stumpf István–*Gellén Márton*: A jó kormányzás felé. In: *Verebélyi Imre – Imre Miklós (Szerk.)*: *Jobb közigazgatás helyben járás és visszafejlődés helyett*. Századvég Kiadó, Budapest, 2009.

Dr. Imre Miklós

A közigazgatás társadalmi rendeltetése; „Pro Publico Bono”

Magyary Zoltán munkásságát végigkísérte a közigazgatás rendeltetésének, a közérdek szolgálatának, az emberek, a közösség szükségletei kielégítésének gondolata. „Az embereket kiszolgálni csak a magyar közigazgatás tudja.”¹

Az iskolateremtő tudós természetesen nagy hangsúlyt helyezett az eredményesség és a szakszerűség követelményeire is. Ezeket az elvárásokat azonban nem öncélúan kívánta érvényesíteni, hanem a közérdekűség keretrendszerében.

A közérdek érvényesítésének szolgálata az állam és a közigazgatás működésének legfontosabb alapelve. Ez a megállapítás még akkor is igaz, ha elfogadjuk a közérdekkel kapcsolatos kutatásoknak azon megállapításait, amelyek egy teljességre törekvő definíció megfogalmazásának nehézségeire hívják fel a figyelmet.

Az állami és a közigazgatási feladatok – gazdaságossági, takarékosági szempontok miatt történő – megszorítása mellett érvelők néha már a közhatalom alapján fennálló állami tevékenység létjogosultságának-legitimációjának határait is feszegetik. Ez a felfogás végeredményben a közigazgatás működésének elbizonytalanításához vezet.

Jogi garanciális szempontokra hivatkozva gyakran a közfeladatok ellátásának olyan működési formáiról olvashatunk, amelyek egy teljesen bizonytalan, döntésképtelen, végeredményben tennivalóinak ellátására alkalmatlan állam és közigazgatás rémképét láttatják.

A közigazgatás napi működésének szempontjából ugyancsak kedvezőtlen hatásúak azok a törekvések, amelyek megkísérlik relativizálni az állami tevékenység közérdekűségét.

Véleményünk szerint teljesen helyénvaló az a megállapítás, amelynek értelmében: „Amit az államok és csakis az államok képesek megtenni, az a legitim hatalom koncentrációja és célirányos felhasználása. Erre a hatalomra egyrészt a jogrend hazai szintű érvényesítéséhez, másrészt a világrend nemzetközi szintű megerősítéséhez van szükség.”²

A közigazgatás demokratizmusának kritériuma, hogy tevékenysége közérdekű.³ A demokratizmus tehát nem a közigazgatás működésének belső elve, hanem a vele szemben megnyilvánuló követelmény. Az eltelt 20 év sem tette meghaladottá Rivero álláspontját,

amely szerint a közérdek érvényesítése a közigazgatás célja és kizárólagos területe. A közigazgatás a közérdek kielégítésére képtelen volna, ha az egyénnel az egyenlőség talaján állna.⁴ A közhatalom alatt a közigazgatás számára biztosított előjogok összességét kell érteni, amelyek lehetővé teszik, hogy érvényesítse a közérdeket akkor, amikor az egyén érdekeivel konfliktusba kerül. Az egyoldalú döntés a közigazgatási cselekvés legjellemzőbb és leggyakrabban alkalmazott módszere, még akkor is, ha számos esetben a közérdeket megvalósító közigazgatás akaratával találkozó egyéni érdekek szerződéses megoldások alkalmazását teszik lehetővé.⁵

Fukuyama kifejezetten élesen utasítja vissza az állam létjogosultságával, illetve jelentőségének relativizálásával kapcsolatos nézeteket. „Akik a szuverenitás alkonya mellett érvelnek..., azoknak meg kell határozniuk, hogy kortárs világunkban mi más fogja a szuverén nemzetállam hatalmát helyettesíteni... Valójában ezt az űrt eddig a multinacionális társaságok, az NGO-k, a nemzetközi szervezetek, a bűnszövetkezetek, a terrorista csoportok stb. vegyes gyülekezete töltötte ki; közülük némelyek rendelkeztek ugyan némi hatalommal vagy bizonyos fokú legitimitással, a kettővel együtt azonban ritkán. Egyértelmű válasz hiányában tehát nincs más lehetőségünk, mint az, hogy visszatérjünk a szuverén nemzetállamhoz, és újra megkíséreljük megérteni, hogyan kell azt erőssé és hatékonyá tenni.”⁶ Az előző, meglehetősen „vaskosra” sikerült megállapításnak az igazságtartalma vitathatatlan. Még akkor is így van ez, ha a gondolat nem utal a nemzetállamok együttműködésében és a transznacionális szervezetek tevékenységében rejlő lehetőségekre. Ugyanígy nem foglalkozik a kijelentés a közfeladatok ellátásával összefüggésben az egyes államokon belül kialakult kapcsolatrendszerrel sem, amely a közigazgatási szervezetek, a gazdasági szereplők és a civil társadalom között kialakult. A közigazgatás demokráziájának alapvetően annak korlátok közé szorításában és ellenőrzöttségében kell meg nyilvánulnia.

Az elmúlt években a fejlett államok gondolkodásának fókuszába került az ún. nyitott közigazgatás megvalósítása. A nyitott közigazgatás alapvető követelményei: az átláthatóság, a felelősség (elszámoltathatóság), a becsületesség, az eredményesség, hatékonyság és a jogállamiság tiszteletben tartása. Ezek az elvárások végeredményben a közigazgatási tevékenység külső ellenőrzésének erősítését jelentik a jó kormányzás érdekében. A közszektor kontrollálásában az állampolgárok mellett részt vesznek a civil szervezetek, a gazdaság szereplői és a média is.

A nyitott közigazgatásra vonatkozó elképzelések kialakulásában nem kis szerepet játszottak azok a korrupciós jelenségek, amelyek a közbizalom csökkenését eredményezték. A folyamat nemcsak a hatósági tevékenység szabályainak átalakítására hatott (ügyféljogok szélesítése, erősítése), hanem a közérdekű döntések előkészítésével összefüggő közigazgatási információk hozzáférhetőségét is jelentősen könnyítette.⁷ Annak ellenére, hogy

a nyitott közigazgatás számos pozitív eredményt hozott, érvényesülésének megvannak a korlátai. Ezek elsősorban jogi, igazgatási, szakmai, szervezéstudományi, döntéshozatali kereteket jelentenek. Az egyébként rendkívül fontos és időszerű – nyitottsággal összefüggő – alapelvek nem eredményezhetik egy folyamatosan bizonytalanságban lévő, a döntések felelősségét elhárító, permanensen önmagát igazoló – összességében feladatainak ellátására alkalmatlan – szervezetrendszer kialakítását.

A köz szolgálatát végző hivatalnoki tevékenység évezredek óta önálló szakmának minősül. Az ennek ellátásához szükséges kompetenciák még az információs-technológiai forradalom idején sem sajátíthatók el könnyen. A közszolgálati tevékenység végzéséhez elengedhetetlenül szükséges ismeretek, gondolkodásmód, készségek és információk rendkívül szerteágazóak. Az utóbbi évtizedekben az állam és a közigazgatás szerepével foglalkozó irányzatok mindegyike a közérdek érvényesítése szempontjából is meghatározó következtetéseket fogalmazott meg. A *good governance* felfogás értelmében megszűnik az állam kizárólagos és meghatározó actor szerepe; és feladata legfeljebb csak a jó kormányzás feltételeinek a megteremtésére irányulhat. A felfogás értelmében le kell értékelni az államot, így a „döntés” funkcionális helyét átveszi a tárgyalás geometriája és a konszenzuserősítés mechanizmusa. Ennek következményeként a döntéshozatal folyamata potenciálisan végteleníthető lesz.⁸ A *good government*-paradigma szerint „a jó kormányzás” gondolata elképzelhetetlen egy aktív, intelligens és erős állam nélkül. Az állam feladata a gazdasági, szociális erőforrások kezelése, a közügyek megkülönböztetés nélküli és átlátható intézése, a jólét, a szolidaritás, a méltányosság és a kooperáció biztosítása. Vagyis a kormányzás értelme a közös elismerésben áll.⁹

Az elmúlt években egyre erőteljesebben érvényesülő neoweberiánus felfogás középpontba a jóléti állam válságára adott válaszokat helyezi, hatékony és intelligens állami szerepvállalással, országokként is eltérő sajátosságokkal. A szellemi áramlat szerint a piac hatékony működéséhez, a gazdasági növekedés beindításához és fenntartásához az állam kezdeményező szerepére van szükség. E nézetrendszer képviselői egyértelműen igénylik az állam szerepének újragondolását és az állam megerősítését. Ettől remélik – egyebek mellett – a normativitás helyreállítását, a korrupció visszaszorítását, a szegénység csökkentését és a demokrácia kiszélesítését.¹⁰ Az elektronikus közigazgatás fejlesztésének középpontjában a közfeladatok hatékonyabb ellátása áll, a közérdek érvényesítése céljából. Az úgynevezett szolgáltató állam hat feltétel kielégítése esetén valósulhat meg. Ezek a következők: koncepció; szervezeti kultúra; működési modell; technológiai infrastruktúra; átalakítási menetrend és távlatos gondolkodás.¹¹ A szolgáltató állam működésének középpontjában az ügyfelek részére nyújtott minőségi szolgáltatások állnak. A szolgáltató állam ügyfelei előtt nincsenek távolsági, fizikai, kommunikációs, elektronikus hozzáférési és digitális akadályok.¹²

Nagyon lényeges annak hangsúlyozása, hogy a közérdek megfogalmazására a közigazgatási szervek közül kizárólag a kormány jogosult. A többi közigazgatási szerv tehát vagy közreműködőként vesz részt a közérdeket megjelenítő jogszabályok és más döntések előkészítésében, vagy pedig jogalkalmazói tevékenységet lát el.

A közérdek képviselője ugyanakkor már valamennyi közigazgatási szerv kötelessége. A kormány a közérdeket megjelenítő döntések – jelentős részben jogszabályok – egy részének meghozatalára jogosult. A közigazgatási közérdekű cselekvés kereteit meghatározó aktusok jórészt nem a legfelsőbb közigazgatási szervtől származnak. Ilyen döntések meghozatalára jogosultak még a transznacionális szervezetek (EU-szervezetek) és a nemzeti keretek között működő képviselői szervek. Az ilyen típusú döntések előkészítésében is jelentős feladat hárul a közigazgatási szervezetekre. Természetesen a döntéshozatali folyamatban végső soron a politikai és gazdasági erőközpontoknak van meghatározó szerepe. A jogalkalmazási tevékenység feltételrendszerét a hatályos uniós és hazai joganyag, az alkotmánybírói határozatok és – a szinte már esetjogi logika mentén érvényesülő – bírói ítéletek hatalmas tömege jelenti.

A közpolitika-formáló/konceptióalakító feladatokhoz a közigazgatás, mint szervezetrendszer számos olyan egymáshoz kapcsolódó információval rendelkezik, amelyek birtokában a köz érdekei által meghatározott prioritások érvényesítése érdekében hoz döntést. A külső szemlélő számára első látásra egyféle értelmezést biztosító információk, rendszer-szemléletű megközelítésben, teljesen új dimenzióba kerülhetnek.

Általánosan elfogadott tétel, hogy a közérdek időben, térben és tartalmában is folyamatosan változik. Az egyes nemzetállamok érdekei jelentős mértékben eltérhetnek egymástól. Ugyanígy számottevő érdekkülönbség jellemzi a globális gazdasági érdekcsoportokat, a társadalmi szereplőket, a civil szervezeteket, a szakmai érdekképviselőket stb. Még az egyes állami és közigazgatási szereplők között is kialakulhatnak konfliktusok. Jelentősen eltérhetnek egymástól a régiók, a települések stb. érdekei is. A kormány a társadalomban meglévő szerteágazó „érdekhalmazból” a garanciális tartalmú jogi keretek, nemzetközi kötelezettségek, a gazdasági-pénzügyi lehetőségek által meghatározott módon fogalmazza meg közérdekű döntéseit. A közigazgatási szervezet egésze pedig ugyanilyen szempontok alapján készíti elő a kormányzaton kívüli – az előzőekben említett – közérdekű döntéshozók aktusait.

A közérdek tartalmi meghatározására számos kísérlet történt. A közigazgatás-tudomány jeles képviselőinek munkásságában éppúgy megtalálhatók az ezzel kapcsolatos fejtegetések, mint az alkotmányjog művelőinek körében. Ez utóbbiak elsősorban az emberi jogok korlátozásának garanciális szempontjait vizsgálják, a közérdek érvényesítésével összefüggésben. A politikatudomány, a szociológia, sőt a jogfilozófia művelői is bőséges munícióval rendelkeznek a témakört illetően.

Véleményünk szerint feltétlenül szükség volna a közigazgatási tevékenység közérdekű jellegének alkotmányban történő rögzítésére. A Magyar Köztársaság Alkotmánya mind-ezidáig ezt nem tette meg. A közérdek fogalma az alkotmány hatályos szövegében jelenleg csupán a kisajátítással és a közérdekű információkkal összefüggésben szerepel.

A közigazgatás felfogható úgy is, mint az állam által elismert értékek megvalósítására, védelmére irányuló, illetve a társadalom anyagi és szellemi javainak újraelosztásával összefüggő tevékenységek rendszere. E tevékenységek tartalma szerint beszélhetünk „pozitív” és „negatív” közérdekről, attól függően, hogy szükségletkielégítő vagy veszélyelhárító (rendészeti) igazgatásról van-e szó.¹³ A közérdek érvényesítése kétséget kizáróan a közigazgatás funkcióihoz és feladataihoz kapcsolódik. Ebből következően – minden időbeli és térbeli változékonyság ellenére – kialakultak a közérdekstruktúra tartalmilag állandónak tekinthető elemei. Jogállami körülmények közepette a közigazgatás szociológiai megközelítésű társadalmi rendeltetéséhez kapcsolódóan, a külső támadások elhárítását szolgáló és a társadalom belső békéjét, nyugalomát garantáló védelmi funkciók kétséget kizáróan alapját képezik a közigazgatás közérdekű tevékenységének. Ugyanígy a szükségletkielégítő funkció is fundamentumát jelenti a közérdekű döntések előkészítésének és meghozatalának.

Az uralkodó álláspont szerint a fejlett államok egyre inkább „távolodnak” a szükségletkielégítő tevékenységek konkrét megvalósításától. A közigazgatás feladatainak közép-pontjában a szükségletkielégítést végző piaci szereplő szabályozásra és ellenőrzésre kerül. Ugyanakkor az államok meghatározó hányadában a humán- és infrastrukturális közszolgáltatások jelentős részét köztulajdonban álló szervezetek nyújtják. A reguláló és kontrolláló tevékenységfajták hatékonyságának javítása iránti igények egyre erőteljesebbek. Ezeket a feladatokat csak a konkrét szakmai kompetenciákkal és általános igazgatási ismeretekkel rendelkező személyi állomány képes ellátni. A hatékonyság ezen a területen is az elektronikus közigazgatás további fejlesztésével valósítható meg.

A közigazgatási tevékenység közérdekűségének logikájából következően, a társadalom tagjai az állami-közigazgatási felelősség körébe emelik a közszolgáltatások színvonalas ellátásának garantálását. Teszik ezt attól függetlenül, hogy adott esetben a szolgáltatásokat már piaci szereplők nyújtják. A számonkérhetőség tulajdonképpen a közszolgáltatások valamilyen módon történő megvalósításáért és koordinálásáért áll fenn. Azokban az országokban, ahol az infrastrukturális és humán szolgáltatásokat jórészt köztulajdonban álló szervezetek nyújtják, a felelősség még egyértelműbb. A közérdekű tevékenység minimumaként is felfogható tartalmi követelmények hosszú történeti, kulturális, jogvédelmi, igazgatási, gazdasági fejlődés eredményeként alakultak ki. Napjainkban valamennyi jogállam megfelel a közérdekűség általában elvárható feltételrendszerének.

A globalizációs folyamatok által meghatározottan az elmúlt évtizedekben a nemzetállami kereteket jelentősen meghaladó közérdekstruktúra jött létre. Fogalmazhatunk úgy

is, hogy a közérdek túlnyomórészt nemzetköziesedett. A nemzetállamok kooperációja, a transznacionális szervezetek keretei között megvalósuló együttműködés – azonban mint ahogy a példák ezt erőteljesen bizonyítják – sohasem szünteti meg a nemzeti érdekvé-nyesítés jelentőségét, és nem teszi feleslegessé annak mechanizmusait. Ugyanakkor az is kétségtelen, hogy az államok egyre komplexebb társadalmi-gazdasági erőterben és bo-nyolultabb eljárások segítségével képesek realizálni a nemzeti érdekeket. A globalizáció következtében a közérdek tartalmi minimumkövetelményei jelentősen átalakultak és bő-vültek. A nemzetállami közérdek-érvényesítést már korábban is meghatározták az álla-mok két- és többoldalú együttműködéséből, valamint a multinacionális gazdasági erő-központok érdekvé-nyesítéséből származó feltételek.

Az utóbbi években ezt a meglehetősen bonyolult közérdek-érvényesítési struktúrát ki-egészítette és új alapokra helyezte a fenntartható fejlődés követelményeinek való megfele-lés kényszere. Úgy is fogalmazhatnánk, hogy amennyiben a nemzetállamoknak és ezek együttműködési formáinak nem sikerül az ezzel kapcsolatos kondíciókat közérdek-érvé-nyesítő tevékenységük középpontjába helyezni, hosszú távon drámai és helyrehozhatatlan következményekkel számolhatunk.

A fenntarthatóság nemcsak a fenntartható gazdasági fejlődés fogalmára korlátozódik. Ugyancsak nem szűkíthető le kizárólag környezetvédelmi kérdésekre. Ebbe a fogalom-körbe kell illeszteniünk a társadalmi-gazdasági lét valamennyi területének a harmonikus fejlesztését, a környezet eltartó képességének veszélyeztetése nélkül.¹⁴ A fenntartható fej-lődés követelményeinek érvényesítése az államoktól és azok közigazgatásaitól ilyen jellegű stratégia kialakítását és ezek összehangolását követeli meg.¹⁵

A globalizáció és az információs technológiai forradalom következtében a Föld térben és időben beszűkült. A számos ténnyel alátámasztott negatív társadalmi, gazdasági, kör-nyezeti folyamatok elsőrendű érdekke transzformálták a fenntartható fejlődéshez szük-séges konkrét döntések meghozatalát és érvényesítését. Ezek gyakran, adott pillanatban a nemzetállami érdekekkel ellentétesnek tűnnek.¹⁶ Az ellentmondás az államok között a fenntarthatóság szempontjából azonban csak látszólagos, hiszen hosszabb távon egyér-telmű az érdekazonosság.

A probléma gyakran úgy jelentkezik, hogy az adott állam vállalja-e a részére stratégiai-lag előnyös és hosszú távon elkerülhetetlen, azonban valamelyik gazdasági ágazat, érdek-csoport stb. számára pillanatnyilag hátrányokat jelentő döntéseket. Tovább nehezíti a közigazgatás helyzetét, hogy ezek az aktusok nem ritkán társadalmi konfliktusokat is ki-válthatnak. A kérdés úgy is feltehető, hogy a nemzetállam, illetve a nemzetállamok ko-operációja mennyire képes ellenállni a gazdasági szereplők érdekvé-nyesítésének. Ponto-sabban fogalmazva, a nemzeti és transznacionális közigazgatási szervezetek által képviselt sokszínű közérdekkomponens érvényre tud-e jutni az egyszempontú gazdasági előnyöket remélő érdekmechanizmusokkal szemben. Mondhatnánk azt is, hogy a kormányzás mű-

vészetéhez tartozik az alapos egyeztetéseket és megfelelő előkészítést követően a nemzet-közösségének a hosszú távú érdekeit szolgáló álláspont kialakítása és elfogadtatása a tár-sadalmi és gazdasági szereplőkkel. Sajnos ez a megállapítás csak részben fedi a valóságot. A fenntartható fejlődés követelményeinek biztosítását megalapozó feltételek megteremté-séhez szükséges idő ugyanis rendkívül rövid és behatárolt. Ebből következően mielőbbi állami cselekvésre van szükség. Az utolsó órában járunk.

Jegyzetek

- ¹ *Magyary Zoltán*: A közigazgatás és a közönség, A magyar közigazgatás-tudomány klasszikusai 1874–1947, KJK Bp., 1988. 288. o.
- ² *Francis Fukuyama*: Államépítés, kormányzás és világrend a 21. században. Századvég Kiadó, Bp., 2005.
- ³ *Lőrincz Lajos*: A közigazgatás alapintézményei. HVG-ORAC Bp., 2005. 63. o.
- ⁴ *Rivero Jean*: Droit administratif Dalloz, Paris 1990. 12. o.
- ⁵ Rivero álláspontját részletesen elemzi *Temesi István* a Közérdek és közigazgatás c. kötetben. MTA Jogtudományi Intézet Bp., 2008.
- ⁶ *Francis Fukuyama* uo. 154–155. o.
- ⁷ Ld.: Közérdekű információk nyilvánosságra hozatala.
- ⁸ *Stumpf István*: A „szuperkapitalizmus” válsága avagy erős állam és társadalmi kiegyezés. Közigazgatá-si szemle Bp., 2008. 3–4. szám
- ⁹ *Stumpf István* uo.
- ¹⁰ *Stumpf István* uo.
- ¹¹ *Todd Ramsey*: A szolgáltató állam. Századvég Bp., 2006. 57. o.
- ¹² *Budai Balázs Benjamin*: Az e-közigazgatás elmélete. Akadémiai Kiadó, Bp., 2009. 32–33. o.
- ¹³ *Kántás Péter*: A közérdek és közigazgatás. MTA Jogtudományi Intézet, Bp., 2008.
- ¹⁴ Jövökereső – A Nemzeti Fenntartható Fejlődési Tanács jelentése a magyar társadalomnak. 2009.
- ¹⁵ *Dr. Gellén Márton*: A stratégiai kormányzás a kihívások keresztüztüében. Új Magyar Közigazgatás, 2009. június–július, 6–7. szám 17–22. o.
- ¹⁶ Például: halászat korlátozása, Kiotói Egyezményhez való csatlakozás stb.

Irodalomjegyzék

- Magyary Zoltán*: A közigazgatás és a közönség, A magyar közigazgatás-tudomány klasszi-kusai 1874–1947, KJK Bp., 1988. 288. o.
- Francis Fukuyama*: Államépítés, kormányzás és világrend a 21. században. Századvég Kiadó, Bp., 2005.
- Lőrincz Lajos*: A közigazgatás alapintézményei. HVG-ORAC Bp., 2005. 63. o.
- Rivero Jean*: Droit administratif Dalloz, Paris 1990. 12. o.

Temesi István a Közérdek és közigazgatás c. kötetben. MTA Jogtudományi Intézet Bp., 2008.

Stumpf István: A „szuperkapitalizmus” válsága avagy erős állam és társadalmi kiegyezés. Közigazgatási Szemle Bp., 2008. 3–4. szám

Todd Ramsey: A szolgáltató állam. Századvég, Bp., 2006. 57. o.

Budai Balázs Benjamin: Az e-közigazgatás elmélete. Akadémiai Kiadó, Bp., 2009: 32–33. o.

Kántás Péter: A közérdek és közigazgatás. MTA Jogtudományi Intézet, Bp., 2008.

Jövőkereső – A Nemzeti Fenntartható Fejlődési Tanács jelentése a magyar társadalomnak. 2009.

Dr. Gellén Márton: A stratégiai kormányzás a kihívások keresztútjében. Új Magyar Közigazgatás 2009. június–július, 6–7. szám, 17–22. o.

Dr. Jenei György

Adalékok az állami szerepvállalás közpolitika-elméleti háttéréről

Az ókori Görögországban még úgy gondolták, hogy a kormányzás inkább művészet, mint tudomány. Ezt fejezte ki Platon Protagorasz című dialógusában – mint írja: „Az athénieket én is, mint a többi görög, bölcsnek tartom. Azt látom mármost, hogy amikor tanácsba gyűlnek össze, ha a városnak a házépítések ügyében kell intézkednie, akkor az építőmestereket hívatják, hogy az építkezésekre vonatkozó tanácskozásban részt vegyenek, ha pedig hajóépítésről van szó, akkor a hajóépítőket; s így járnak el minden más dologban is, amiről úgy gondolják, hogy megtanulható és megtanítható... Amikor azonban államügyről kell tanácskozni, akkor felállhat és tanácsot osztogathat nekik az ács éppúgy, mint a kovács, a cipész, a kereskedő, a hajótulajdonos, gazdag és szegény, előkelő és pór, és ezeknek nem hányja senki a szemére, úgy, mint az előzőknek, hogy noha sehol sem tanulták és senki ebben tanítójuk nem volt, mégis megpróbálnak tanácsot adni. Nyilván azért, mert (az athéniek) úgy tartják, hogy ezek a dolgok nem taníthatók.” (Idézi: Magyary, 1. old.)

1. Magyary Zoltán munkássága és a közpolitikai szemlélet

A kormányzás tudományos megközelítésének alapjai – csak ezer évvel később – a polgárosodás társadalmi-történeti folyamatában alakultak ki. Mint ismeretes, Montesquieu tanai nyomán elválasztották egymástól az alapvető hatalmi ágakat. Ezzel váltak kutathatóvá – a hatalmi ágak elválasztása nyomán – az autonómmá vált kormányzati folyamatok.

Ez azonban nemcsak lehetőség volt, hanem szükségesség is. Fokozatosan megjelentek a különböző közigazgatási tudományos diszciplínák. Először a XVIII. században a közigazgatási jog és a kamerálisztika (közpénzügyek), azután a XIX. században a közintézményi menedzsment.

Ezzel párhuzamosan kialakult az a tudománytörténeti szükséglet, hogy a különböző tudományágakat egységes szemléletbe integrálják. Magyary Zoltán ezen a nyomvonalon haladva alkotott mind magyar, mind nemzetközi hatásában kiemelkedő életművet.

Számunkra azért is értékes Magyary Zoltán szemlélete, mert nemcsak integrálta a már kialakult három közigazgatási tudományágat, hanem anticipálta a XX. század ötvenes éveiben Harold Lasswell színrelépésével megjelenő közpolitikai szemléletet is.

Ezt az állítást számos, a „Magyar Közigazgatás” című munkából vett Magyary idézetel illusztrálhatjuk.

Állításunk igazolására az alábbi két idézetet választottuk ki:

„A közigazgatásnál azonban az államot nemcsak a cselekvés jogi hatásai érdeklik, hanem maga a cselekvés is.” (Magyary, 84. old.)

„Az államot tehát kell annak is érdekelnie, hogy hogyan kell szervezni, hogyan lehet eredményt elérni, mikor kell cselekedni, és hogy különböző lehetséges megoldások közül melyik a jobb a másiknál, és miért?...”

Az állam cselekvésénél az államot tehát nemcsak a cselekvésének jogi vonatkozásai, hanem a cselekvés módja, a cselekvés technikája, a cselekvés értéke is érdekli.” (Magyary, 84–85. old.)

Magyary tudatosan folytatta a Lorenz von Stein által megalapozott közigazgatástani tudományos hagyományt, amelyet egyértelműen megkülönböztetett a közigazgatási jogtól. A közigazgatástani tudománya (németül: Verwaltungslehre; franciául: doctrine administrative) Magyary felfogásában a közigazgatási problémavilág komplex megközelítése. Szemléleti kiindulópontja, hogy a közigazgatás nem végrehajtó intézmény, hanem az állam cselekvése. Vagyis a közigazgatás nemcsak jogalkotás és jogalkalmazás (közigazgatási jogi szemlélet), nemcsak intézmények és szervezetek működése és kapcsolatrendszere (közmenedzsment-szemlélet), nemcsak költségvetés és államháztartás (közösségi gazdaságtani közelítés), hanem döntések és akciók sorozata.

Ezen a ponton Magyary anticipálta azt a közpolitikai szemléletet is, amely az 1950-es években jelent meg, a legfiatalabb közigazgatástani tudományként.

1.1. A közpolitikai szemlélet eredete

A jelenlegi közpolitikai szemlélet eredetileg az Egyesült Államokban az 1950-es és 1960-as években jelentkezett, és a nagyszabású, stratégiai ívű állami programok kidolgozásához és megvalósításához kapcsolódott. Ezek a programok nemegyszer akut módon jelentkező társadalmi problémák kezelésére, megoldására irányultak. Ez a szemlélet a XX. század második felében terjedt el – az angolszász országok közvetítésével – Nyugat-Európában, Japánban, vagyis a fejlett ipari világban.

A kezdeteket sokszor mitikus homály fedi, nem köthető meghatározott, kitüntetett dátumhoz. A közpolitikai szemlélet is két szálon, evolutív módon bontakozott ki.

Egyrészt a kormánysszervekben, a közigazgatásban dolgozó politikusok és köztisztviselők kerestek új szemléleti ösztönzést és új eszköztárat az irritáló módon jelentkező társadalmi problémák kezelésére.

Másrészt a különböző társadalomtudományok képviselői fordultak érdeklődéssel és kutatói szenvedéllyel az akut társadalmi problémavilág felé, és a problémák okainak és következményeinek megvilágítására olyan eszközöket kínáltak, mint a költség-haszon-elemzés, a programorientált költségvetés és a társadalmi hatáselemzés.

A kormányzati intézményekben és a társadalomtudományi alkotó műhelyekben két, egymással párhuzamos folyamat bontakozott ki, amely azután természetes módon egymásra talált, összeért.

A kormányzatnak igénye volt új szemléletre és eszközökre. A különböző társadalomtudományi műhelyek ezeket felkínálták, a kormányzat pedig elfogadta és használni kezdte azokat. Érdekes és tanulságos, hogy a közpolitikai szemlélet és eszköztár nem kormányzati rendelés nyomán került kidolgozásra – habár a későbbiekben a kormányzati problémák a közpolitikai szemlélet alakulására természetes módon hatottak –, hanem olyan belső kutatási ösztönzés húzódott meg a háttérben, amely makacsul elhúzódó társadalmi problémák jobb, komplexebb megértésével kívánt hozzájárulni a helyzet javításához.

Intellektuális ösztönzés és morális készítés alapján a kormányzati igények és a tudományos „kínálat” összekapcsolódása a közpolitikai szemlélet viszonylag gyors és széles körű intézményesedését eredményezte.

Kezdetét vette a közpolitikai szemlélet térhódítása, amely napjainkra a modern demokráciákban a korábbi, hagyományosnak tekinthető és jelenleg is alapvető fontosságú közigazgatási jog, közpénzügyek és közmenedzsment mellett haladva, azokkal egyenrangú tudományos közelítéssé vált.

1.2. A közpolitikai szemlélet lényege

A közpolitikai szemlélet lényegi sajátossága, hogy a közigazgatásban döntéseket és akciókat lát, amelyek társadalmi problémák mérséklésére, illetve megoldására irányulnak. Vagyis a tanulmány címében szereplő, közpolitikának fordított „public policy” szemlélet nem a politikai rendszerrel foglalkozik, hanem a közigazgatási folyamatokkal. A politológia és a közpolitika tárgya tehát eltérő, habár a politológusok meghatározó szerepe a közpolitikai szemlélet születésénél nehezen vitatható. Ugyanis ők nyomultak be először a közigazgatási kutatások területére, őket követték a közgazdászok, szociológusok és psi-

chológusok. Észrevették ugyanis, hogy az átfogó, stratégiai ívű kormányzati programok megalkotásával és végrehajtásával a közigazgatási gyakorlatban immár nemcsak szervezési-végrehajtási mozzanatokkal foglalkoznak. Autonóm döntéseket hoznak meg, és akciók sorozata kerül megvalósításra a közigazgatásban, amely ezzel a politikai rendszer döntéseit elemző politológusoknak természetes kutatási terepet kínál.

Kétféle döntésről beszélhetünk formális, „topográfiai” értelemben; a döntések egyik típusa a közigazgatáson belül, a másik típus a közigazgatáson kívül helyezkedik el. A döntések jelentős részét ugyanis nem a közigazgatási-köszolgáltatási folyamatokon belül, hanem a politikai rendszerben hozzák. Ténylegesen viszont a közigazgatás szerepvállalása a „külső döntések” esetében is kitapintható, vagyis a közigazgatás, domináns vagy periferikus módon, de mindenképpen részese a politikai döntéseknek. Így a politikai döntések mindig kutathatók közpolitikai szempontból is. A politikai rendszerekben hozott döntések tehát a közpolitikai folyamat részei is. Hiszen a közigazgatás befolyásolja e döntések tartalmát, és nemcsak a tartalmat, hanem az időzítést is.

A közigazgatás szerepét fokozza, hogy a közpolitikában mindig politikai adaptáció történik, függetlenül attól, hogy a döntéseket a közigazgatáson belül vagy kívül hozzák. A döntések túlnyomó többségénél a megvalósítási folyamatban – a lehetőségek mérlegelése, a változó körülményekhez és követelményekhez történő igazodás alapján – változik a döntések tartalma. Még az is előfordulhat, hogy adott döntés a megvalósítás során az eredeti döntés ellentétjévé alakul át. A közpolitikai folyamatok – ebből a szemléleti kiindulópontból – nem mások, mint döntések és akciók egymással összefüggő láncolatai. E triviálisnak tűnő meghatározáson belül a szakirodalom néhány problémát kiemelten kezel.

Először is érzékelteti, hogy a közpolitikai döntéshozatal nem egy döntésből, hanem döntések összefüggő láncolatából áll. Ennek számos oka van. Az első ok az, hogy a közpolitikai döntések résztvevőinek köre széles; az államtól, a közintézményeken és a nonprofit szervezeteken keresztül, egészen az érdekérvényesítési szervezetekig és a magánvállalkozásokig terjed. A másik ok, hogy a közpolitikai problémák komplex természete nem fejezhető ki egy döntéssel, hanem csak döntések sorozatával. A harmadik ok az, hogy a közpolitikai döntések nem örök érvényűek, hanem erőteljesen kötődnek a konkrét körülményekhez. Ebből következik, hogy a döntések tartalmát a körülmények és a politikai célok változásával összefüggésben szintén változtatni kell.

Külön kiemelendő, hogy a közpolitikai döntések operatív érvényűek. Értéküket az határozza meg, hogy mi valósul meg belőlük. Ezért a döntések különleges függőségben vannak a gyakorlati megvalósítástól. Ebből az következik, hogy a gyakorlati megvalósítás közben, valamint a megvalósítási folyamat végén végzett értékelések fényében általában az eredeti döntések tartalma módosul.

Másodszor, a közpolitikai döntéshozatal elemzése során nyilvánvalóvá vált az is, hogy nem elegendő a meghozott döntések láncolatának elemzése, hanem egyenértékű fontosságú – a közpolitikai folyamat karakterének jellemzése szempontjából – az elmaradt, az elhalasztott döntések elemzése is. Ez különösen fontos azért, mert a közpolitikai folyamatok hátterében meghúzódó, a status quo fenntartására, illetve a kihívások elhárítására irányuló törekvések csak a nem döntési folyamatok elemzésének segítségével közelíthetők meg.

A különböző társadalmi csoportok közötti erővonalak, az egyes csoportok érdekérvényesítő képessége dönti el, hogy egy társadalmi feszültségből politikai probléma lesz-e, és azután ez a probléma bekerül-e a közpolitikai „küzdőtérbe”. Ha az érdekartikulációs képesség nem elég erős, akkor a politikai törekvések nem kerülnek be az intézményes csatornába. Nyilvánvaló, hogy közpolitikai szempontból nem közömbös, hogy adott csoportoknak milyen az esélyük az intézményes közpolitikai szereplésre. Ha erős érdekérvényesítő képességekkel rendelkező csoportok törekvéseit rendszeresen nem engedik be a közpolitikai „küzdőtérbe”, akkor annak a következménye még poláris társadalmi feszültség is lehet.

Ezt a problémát el kell választani attól, amikor a döntéshozatali folyamatban az előkészületi szakasz elhúzódik, vagy késedelmeskedés, bizonytalanság és halogatás tapasztalható a döntések időzítésében. Ez utóbbi esetben a probléma már bekerült az intézményes közpolitikai csatornába, míg az előző esetben a közpolitikai mechanizmusok megakadályozzák a társadalmi csoportok törekvéseinek transzparens megjelenését.

Harmadszor, a közpolitikai folyamat alapvető dilemmája a döntések és az akciók kölcsönös viszonya. Az eddigiekből is kiderült, hogy a közpolitikai folyamat nem jellemezhető kizárólagosan a döntési láncokkal, hanem a folyamat integráns részei a cselekvési programok és az akciók, vagyis a megvalósítás mozzanatai is. Kérdés azonban az, hogy a megvalósítási mozzanatok kétségtelenül domináns közpolitikai funkciója alapján meghatározható-e a közpolitikai folyamatok, mint programok és akciósorozatok úgy, hogy a döntéshozatali folyamatokat kizárólag mint formális, megerősítő-szankcionáló mozzanatokat vesszük figyelembe. Nyilvánvaló, hogy kiegyensúlyozott szemlélet szükséges a közpolitikai folyamatok döntéshozatali és megvalósítási mozzanatai között. Elvileg a döntéshozatalt középpontba állító „felülről-lefelé” modell (top-down modell) és a megvalósítási mozzanatok középpontba állító „alulról-felfelé” modell (bottom-up modell) egyaránt releváns lehet, és csak a döntések és az akciók valóságos viszonyrendszere alapján lehet eldönteni, hogy az adott helyzetben melyik modell alkalmazható.

Mindenesetre már most fel kell hívni a figyelmet arra, hogy a közpolitikai folyamatokban a megvalósítási mozzanatok nincsenek alárendelt viszonyban a döntéshozattal. Sőt! A közpolitikai folyamatok természete nem érthető meg a köztisztviselők – közöttük

az állampolgárokkal közvetlen kapcsolatban álló köztisztviselők – közpolitika-alkotó szerepének feltárása nélkül.

Negyedszer, a közpolitikai folyamatok elemzésének nyilvánvalóan szerves része a döntések és akciók következményeinek elemzése, a hatékonyság és az eredményesség mérése.

Meg kell különböztetnünk a hatékonyságot, amely – menedzseri mérceként – a ráfordítás és a hozam viszonyának mérése, az eredményességtől, amely a tevékenység szűkebb vagy szélesebb társadalmi hatásait is figyelembe veszi. A két fogalmat – pár évtizeddel ezelőtt – még szinonimaként használták. Azonban a szakirodalom – az utóbbi évtizedben – egyértelműen megkülönbözteti a hatékonyságot és az eredményességet. Ez a közszolgáltatások mindennapos gyakorlatában jelentkező újító törekvések következménye.

Ebben a szemléletben a hatékonyság – mint erre már rámutattunk – a ráfordítás és a hozam közötti viszonyt fejezi ki. A hegesztő szakmunkások képzésének klasszikus példáját használva illusztrációként, a hatékonyság követelményének érvényesítése azt jelenti, hogy állandóan racionalizálni kell a ráfordításokat gazdaságossági szemléletben, és ugyanakkor fejleszteni kell a hozamot a korszerű követelmények szerint. Ez azt jelenti, hogy a hegesztőképzés tartalma, képzési formái és módszerei feleljenek meg a kor követelményeinek.

Ettől gyökeresen eltér az eredményesség követelményének érvényesítése. Ez tulajdonképpen a társadalmi következmények alapján történő értékelés. A hegesztőképzés példájánál maradva ez azt jelenti, hogy a közszolgáltató tevékenységet azon mérik, hogy a kiképzett szakmunkások hol helyezkednek el, milyen stabilitású a kiképzett szakmunkások munkahelyi kötődése. Vagyis a hegesztők képzése lehet hatékony, de ha a technológiai haladás következtében a társadalomban nincs szükség a hegesztőkre, akkor ez a hatékony tevékenység nem eredményes, mert munkanélkülieket képez, vagy olyan fiatalokat, akik kénytelenek szakképzettségüktől függetlenül elhelyezkedni. A közszolgáltatások stratégiájának kialakításánál tehát a ráfordítás–hozam relációnál sokkal szélesebb szemléleti bázison, a társadalmi igények és a lehetőségek sokoldalú figyelembevételére alapján gondolkodnak.

A közpolitika félévszázados történetében néhány témakörrel folytatott vita napjainkig ható jelentőséggel bír. Ilyen témakörök a hatalmi dominancia és a döntéshozatal összefüggése, a racionális és az intuitív mozzanatok szerepe a döntéshozatalban, a döntések és cselekvések viszonya, a politikusok és a köztisztviselők munkamegosztása, az állam és a bürokrácia szerepvállalása.

Tanulmányunkban az állami szerepvállalás elméleti hátterével, valamint az állami és a piaci szerepvállalás viszonyának történeti alakulásával foglalkozunk.

2. Az állami szerepvállalás közpolitika-elméleti hátteréről

Az állami szerepvállalás elméleti hátterének első szembetűnő sajátossága, hogy heterogenitással rendelkezik. Négy nagy nemzetközi hatású irányzat létezik egymás mellett: a liberalizmus, az elitizmus, a korporatizmus és a neomarxizmus. A második szembetűnő sajátosság, hogy az egyes irányzatokon belül, az egymást követő különböző elméletek történelmi dinamikája konvergenciát mutat. Vagyis a különböző irányzatokba tartozó elméletek első megjelenési formái kínai fallal vannak egymástól elválasztva, ugyanakkor a jelenleg ható, különböző irányzatokhoz tartozó elméletek egymáshoz közelebb állnak, bizonyos fokig egymás kiegészítésének tekinthetők.

Ez lehetővé teszi, hogy a közpolitikai döntéshozatalnál problémaorientált szemléletben különböző irányzathoz tartozó elméletekből alakítsanak ki a helyzethez, a probléma természetéhez illő optimális kombinációt. Vagyis a közpolitikai problémáknak általában nincs egytényezős elméleti magyarázata, és ezért nem célszerű tértől és időtől függetlenül egy meghatározott elmélet igazságára felesküdni.

Vegyük közelebről szemügyre az egyes irányzatokon belül érvényesülő történelmi dinamikát.

2.1. Pluralista elméletek

A pluralista elméletek az állami szerepvállalásban döntő tényezőnek tartják azt a kényszert-készítést, amelyet a különböző társadalmi csoportok – egymással konfliktusos viszonyt vagy éppen szövetségi viszonyt kialakítva – az államra gyakorolnak. A pluralista elméletek történelmi dinamikájában a következő csomópontok különíthetők el:

- John Stuart Mill és Rousseau elmélete, akik a széles körű, közvetlen állampolgári részvételt tartották alapvető követelménynek,
- Schumpeter (1947) elmélete, aki a rendszeresen tartott választásokat tartotta döntő fontosságúnak, ezzel a közvetett, az intézményes demokráciát állítva a vizsgálódás középpontjába,
- Beer (1965), Jordan és Richardson (1987) elmélete a posztparlamentáris demokráciáról, amelynek lényege, hogy a választásokon alapuló intézményes demokrácia mellett kiépült a különböző nyomásgyakorló csoportok intézményes befolyása is. A politikai szereplőknek – a pártoknak, a kormányoknak, a szakszervezeteknek – rendszeresen figyelembe kell venniük a nyomásgyakorló csoportok véleményét. Sőt, ezen túlmenően a politikai stabilitás feltételévé a nyomásgyakorló csoportokkal történő együttműködés, a konszenzuskialakítás vált. Ily módon a parlamenti képviselőknél nagyobb hatást

gyakorol a közpolitikai döntéshozatal és megvalósítás tartalmára és folyamatára a kormányzati intézmények és a nyomásgyakorló csoportok közötti dialógus és együttműködés.

Az Egyesült Államokban a pluralista elmélet nagy hatású megjelenítője, Robert Dahl (1961) „Poliarchia” elméletében azt állítja, hogy a modern ipari társadalmakban a hatalom a társadalmi csoportok széles körében oszlik meg. Nincs domináns csoport és nincs hatalom nélküli csoport sem. A hatalom megosztása ugyanakkor nem egyenlő. Aránytalanságok érvényesülnek a különböző közpolitikai területek között, amelyeket a rendszeresen tartott választásokon a hátrányt szenvedett rétegek ellenszavazattal kompenzálnak.

Európában hasonló karakterű Lijphart (1982) „pillarizációs” elmélete, amely az állami szerepvállalást három csoport – a reformátusok, a katolikusok és a szekularizált humanisták – befolyására vezeti vissza.

2.2. Elitista elméletek

Az elitista elméletek hagyományos, klasszikus változata Mosca (1939) nevéhez fűződik. Eszerint a hatalom egy maroknyi társadalmi csoport kezében összpontosul, ők határozzák meg a döntések tartalmát. Ezek a csoportok különböző úton juthatnak domináns hatalmi befolyáshoz (forradalmi hatalomátvétel, katonai puccs, vagy éppen a vízvezeték ellenőrzése útján, az ókori folyam menti birodalmakban).

A modern elitista elméletek szerint (Mills, 1956; Bottomore, 1966) különböző elitcsoportok léteznek egymás mellett. A társadalmi elit nem monolit, hanem strukturált. A hatalmat gyakorló elitben létezik a közigazgatási elit, a politikai elit, az arisztokraták politikailag befolyásos családjai és a nagy gazdasági magánvállalkozások vezetői. Ezek a rétegek alkotják a hatalmi elitet. Bottomore ezen kívül megkülönbözteti a politikai osztályt is, amely a hatalmi eliten kívül magában foglalja az ellenzéki pártok vezetőit, szakszervezeti vezetőket, politikailag aktív értelmiségieket és üzletembereket. Tulajdonképpen a hatalmi elit heterogén, hiszen köztisztviselők, katonai, arisztokrata és üzleti elitből áll, és a hatalmi elit alkotórésze annak a politikai osztálynak, amely a társadalmi élet más területeit uralja. A politikai elit uralma pozíción, vagyonon, professzionális szakértelmen és tudáson alapul. Napjainkban ezen az úton eljutunk ahhoz a változathoz, amelyet az elitek versengésének nevezünk, és amelyből azután a demokratikus elitizmus elmélete sarjad ki. Eszerint adott hatalmi elit nincs abban a helyzetben, hogy monopolizálja, tartósan megőrizze hatalmát, hanem az elitek versengése körforgást eredményez.

Ezzel a pluralizmus és az elitizmus viszonya is sajátos fordulatot vesz. Eredendően az elitizmus a pluralizmus ellentéte. Azonban a demokratikus elitizmus tulajdonképpen a pluralizmussal összeegyeztethető, és innentől kezdve nehéz megállapítani, hogy hol végződik a pluralizmus, és hol kezdődik az elitizmus. A két elmélet nem azonos, de a közöttük húzódó határvonal kétségtelenül képlékennyé vált.

2.3. Korporatista elméletek

A korporatista elméleteknél lényeges eltérés mutatkozik a korporatizmus II. világháború előtti és a világháború utáni megjelenési formái között.

A II. világháború előtti korporatizmus állami dominanciát jelent. A legklasszikusabb alakjában a fasiszta Olaszországban nyilvánult meg, ahol az állam – a piaci erőket korlátozva – kényszer-szervezetekbe tömörítette a munkáltatókat és a munkavállalókat azért, hogy a termelés irányítását az állam gyakorolhassa.

A világháború utáni korporatizmus élesen szemben áll az állami korporatizmussal. Társadalmi korporatizmusnak nevezzük, mert az állam és a gazdaság, az állam és a társadalom közötti kapcsolatrendszerrel jelenti, amelyben a gazdasági erők és a társadalmi csoportok intézményesen érvényesítik befolyásukat. Winkler (1976) abból indul ki, hogy a gazdasági intézmények koncentrációja és a fokozódó nemzetközi gazdasági verseny miatt a gazdasági fejlődés igényeit a gazdaság szereplői közvetlenül érvényesítik a kormányzat felé, nem pedig a parlamenti képviselőken keresztül. Intézményes alkufolyamat bontakozik ki a munkáltatók, a munkavállalók és az állam között, de ebben az intézményes kapcsolatban a gazdasági szereplők a kezdeményezők.

A társadalmi korporatizmus másik változata Schmitter (1974) és Middlemas (1979) nevéhez fűződik. Szerintük a korporatizmus olyan társadalmi érdekérvényesítési rendszer, amely a pluralizmushoz közelít. Ugyanis a társadalmi csoportok érdekartikulációs, érdekegyeztetési és érdekérvényesítő tevékenysége a parlamenti képviselői rendszeren kívül zajlik. Olyan témákat és problémákat vetnek fel a társadalmi csoportok, amelyeket közvetlenül a hatalmi tényezőkkel, a kormányzattal folytatott konzultáció és kooperáció keretében oldják meg.

A korporatizmus és a pluralizmus viszonyának történeti alakulása ezen a ponton hasonlít az elitista-pluralista viszony történeti alakulásához. A társadalmi korporatizmus sok hasonlóságot tartalmaz a poszt parlamentáris demokrácia pluralista elméletével.

Ezek az elméletek tehát nincsenek többé kínai falal egymástól elválasztva.

2.4. Neomarxista elméletek

Kelet- és közép-európai nézőpontból különösen figyelemre méltó a neomarxizmus hatása. Félreértés ne essék! Ennek a hatástörténetnek semmi köze a marxizmus-leninizmus kanonizált változatához, amely a különböző kelet- és közép-európai országokban állam-ideológia rangjára emelkedett. Ez akkoriban két dolgot jelentett. Egyrészt kapcsolódott egy totalitáriánus-autoritáriánus államisághoz úgy, hogy a kizárólagos igazság kinyilatkoztatására tartott igényt.

Másrészt a marxi tételeket dogmává változtatta, olyan időtlenül érvényes tételékké, amelyek hitigazságonként funkcionáltak. Tudomány helyett államvallást alkottak, amely a keresztény vallás helyére kívánt lépni; a négy evangélista (Máté, Márk, János, Lukács) tanait a négy marxista-leninista evangélista (Marx, Engels, Lenin, Sztálin) tanainak valássá szublimált változatával helyettesítették.

Viszont a jelenlegi közpolitika-elmélet neomarxistái tulajdonképpen marxológusok. Úgy vélik, hogy a társadalmi-történelmi fejlődés időszerűtlenné tette a marxi elmélet tételeit. Vagyis ezek a tételek már nem relevánsak. A marxológusok a marxizmus lényegét nem a tételekben, hanem a módszertanban látják. A marxi metodológiát tartják mintaszerűnek, amelyet a közpolitikai problémák bizonyos eseteiben tartanak alkalmazhatónak.

A közpolitikai döntéshozatal elméleti hátterének heterogenitásából következik, hogy a döntések megvalósításában sem érvényesül elméleti homogenitás. Közpolitikai döntéshozatal és megvalósítás követelménye az optimális elméleti kombináció kialakításán túl egy gyakorlati követelmény: a társadalmi konszenzus.

A döntéshozatal és megvalósítás eredményességének követelménye a társadalmi közmegegyezés. Ez azt jelenti, hogy a gyakorlati követelmény a stabil, a működőképes demokratikus politikai rendszer.

Ha a döntéshozatalt és a megvalósítást nem támasztja alá társadalmi konszenzus, akkor ez a demokrácia instabilitásának, devianciájának jele.

Olyan elfajulás ez, amelyben a demokráciát meggyengíti:

- a pártok közötti kooperáció hiánya,
- a kormányzat és a társadalmi csoportok közötti intézményes kapcsolat gyengeségei, rendszertelensége,
- a kormányzati hatalom túlsúlya, amely kliensrendszerhez, politikai patronázs rendszerhez vezet,
- a civil társadalmi kezdeményezések elfojtása, a civil szervezetek dualizmusa, korlátozása.

Ez a demokrácia a formák demokráciája, üres keret tartalom nélkül, háttérben az állam politikai túlsúlyával.

Szélsőséges esetben csak külső legitimációt szolgál, külső elvárásoknak igyekszik – avagy kénytelen – megfelelni, anélkül, hogy a hatalom számára a közmegegyezés belső legitimációt biztosítana.

Ez a politikai formalizmus a bizánci politikai kultúra sajátossága. Ez a politikai kultúra a fanarióta rendszer alakjában még Bizánc 1453-as elestét is túlélte, és a szovjet birodalom 1945 után sikeresen exportálta a birodalom provinciáira is ezt a politikai kultúrát.

3. A modern állam és a piac viszonyának történelmi alakulása és annak elméleti háttere

Az elmúlt két évszázadban az állam és a piac viszonyában többféle típusú egyensúlytalanság alakult ki. Egyes történelmi alakzatokban a piaci és az állami szerepvállalás egyensúlyi viszonya volt jellemző, azonban esetenként a piac, esetenként az állam marginalizálódott.

3.1. Az állam és a piac viszonya a XIX. században

3.1.1. A klasszikus liberalizmus: az állam marginalizálódása

A skót morálfilozófus Adam Smith (1723–1790) a liberalizmus gazdaságelméletét alapozta meg. Feltételezte, hogy minden egyes ember saját helyzetének javítására irányuló érdekei egy, a természetben ható (teológikus) rendező elv által az összjólét optimalizálásához vezetnek, ha ezeket az erőket szabadjára engedik, mint írta: „Mindenki azt hiszi, hogy csak saját érdekeit követi, ténylegesen azonban így közvetetten a legjobban támogatja a népgazdaság egészének jólétét is. Ebben az egyes embert egy láthatatlan kéz vezeti, hogy kövessen egy olyan célt, amit semmi esetre sem tűzött ki” (Idézi: Atlasz – Filozófia, 1999. 127. old.).

Adam Smith elméletét Jeremy Bentham (1748–1832) és John Stuart Mill (1806–1873) az utilitarizmus („a lehető legnagyobb boldogság a lehető legtöbb ember számára”), az individuális szabadság és a társadalmi pluralizmus irányába fejlesztette tovább. Adam Smith szerint az állam nem jó vállalkozó, mert egyrészt pazarol, hiszen nem a saját pénzét költi, másrészt hanyagul gazdálkodik, mert nincs saját magántulajdona. Szerinte csak azok a gazdasági szervek működőképesek, amelyek a társadalom spontán elhatározásából fakadnak. Így az állam feladata lényegileg az erőfunkciók gyakorlásával a gazdasági fejlődés konszolidált jogi, szabályozási és politikai kerétfeltételeinek megteremtése. Ugyanakkor Smith nem elvakult individualista, mert olyan állami intézmények fenntar-

tását szükségesnek tartja, amelyek közcélokat szolgálnak (például szociális rászorultság esetén). Ezen a ponton már a modern társadalompolitika jelenik meg szociálpolitika alakjában.

Adam Smith gazdasági liberalizmust kifejező tanai a következő közismert megállapításban összegezhetők: „...miután a kiváltságok és megszorítások egész rendszere teljesen kiküszöbölődött, a természetes szabadság világos és egyszerű rendszere magától helyreáll. Minden ember, amennyiben nem érti meg az igazságosság törvényét, egészen szabadon követheti a saját érdekét, azon a módon, mely neki megfelel, és végezheti munkáját, gyűjthet tőkét, versenyre kelve más emberrel vagy embereknek más osztályával” (Idézi: A mai világ képe. III. kötet. Gazdasági Élet. Budapest, 28. old.).

A gazdasági liberalizmus az állami be nem avatkozás elmélete abban az értelemben, hogy a társadalompolitikát csak részlegesen – elsősorban szociális problémákból fakadóan – tartja szükségesnek. Ekkor viszont intézményes beavatkozást is szükségesnek tart.

3.1.2. Konzervatív és szocialista kritikák: az állam dominanciája

A XIX. században Nagy-Britannia a liberális gazdasági szemlélet alapján – amely a szabad kereskedelmet is érvényesítette a gabonavám 1846-os eltörlésével – az addigi történelemben példátlan gazdasági fejlődést ért el, és mintává vált a többi európai ország számára a technika fejlődésében, a tömegtermelésben, a modern gyáripár kiépítésében.

A liberalizmus társadalomszemlélete azonban illúzióknak bizonyult. Jeremy Bentham úgy vélte, hogy a gazdasági fejlődés nagyobb boldogságot eredményez, és Richard Cobden úgy vélte, hogy a vámhatárok eltörlésével és a szabad kereskedelem megalapozásával megszilárdítják az egyetemes békét, hiszen a kölcsönös árucseré kötelékével összekötött népek között lehetetlen a háború.

Ezek a jóslatok nem váltak valóra. A gazdasági fejlődés társadalmi hatásaként a rendi társadalom megszűnt, és a társadalmi mozgások, az átrétegződési folyamatok eredményeként növekvő feszültségek jelentkeztek a társadalmi csoportok között. Széles körűvé vált a tömegnyomor, az embertelen munkafeltételek, és ez széles körű társadalmi elégedetlenséget, poláris társadalmi feszültségeket váltott ki. Ez nemcsak az új társadalmi-politikai rendszer legitimációját gyengítette, hanem zavart okozott a gazdasági fejlődést tápláló társadalmi erőforrások újratermelésében és fejlesztésében.

A XIX. század folyamán a liberalizmus ellentmondásos társadalmi következményei miatt konzervatív és szocialista oldalról is bírálták a liberális gyakorlatot.

Konzervatív oldalról említésre méltó Adam Müller és Ludwig von Haller, akik azt vetik a liberalizmus szemére, hogy alkotóelemeire bontja a társadalmat, és széttöri a vérségi

kapcsolatot, a kölcsönös szeretetet és bizalmat, vagyis a gazdasági individualizmus felborítja az élet természetes összhangját.

A konzervatív kritika szerint a gazdasági liberalizmusból fakadó individualizmus a társadalmi csoportokat és szervezeteket meggyengíti, ezzel széttöredezi az emberek közötti vérségi, erkölcsi összetartó erőt; a szeretet, a kölcsönös bizalom érzelmi kohéziójának alapjait ássa alá. A konzervatívok szerint az állam, a társadalompolitika sokoldalú szerepvállalása szükséges – mint ezt Müller írja: „Az állam nem csupán iparos, kereskedő, biztosító intézet vagy merkantilista közösség; bensőséges kapcsolata ez a nemzet egész belső és külső életének, ez teszi nagy, energikus, végtelenül mozgékony és eleven egészszé” (Idézi: A mai világ képe. III. kötet. Gazdasági Élet. Budapest, 34. old.).

A szocialista kritika számos irányzata, a fabiánusok, a keresztényszocialisták, a marxisták egyaránt a társadalmi ellentéteket, az elnyomorodást tekintették problematikusnak, és az állam szerepének megnövelésében, illetve marginalizálásában látták a megoldást.

A szocialista utópiák már az újkor kezdetén megjelentek, Morus Tamás: Utópia és Campanella: Napállam című műveiben. A XIX. században azonban a különböző – legalább 50 féle változatban megjelenő – szocialista-szociáldemokrata elképzelések már társadalmi mozgalmakhoz kapcsolódtak. A XIX. század utópista szocialistái elismerték, hogy a gazdasági liberalizmus technikai haladást eredményezett, azonban bírálták a liberalizmust a társadalmi problémák halmozódása és a társadalmi ellentétek, a vagyoni helyzet különbségei következtében kialakuló kiéleződése miatt. Képviselői (Saint Simon, Owen, Fourier) csak a magántulajdon megszüntetése utáni, tudatos társadalmi együttműködés alapján tartották lehetségesnek az ellentétek mérséklését.

A szocialista elméletek különösen nagy hatású változata Karl Marx és Friedrich Engels nevéhez fűződött. Elméletük szerint a XIX. századi kapitalista társadalomban olyan kibékíthetetlen ellentétek alakultak ki, amelyeket csak a proletárforradalom és az arra épülő proletárállam szünt meg a termelési eszközök állami tulajdonán alapuló gazdaság- és társadalompolitikával. Kritikai felvetéseik társadalmi bázisát a bismarcki reformok, a jóléti állam csíraformájának, a komplex társadalompolitikai beavatkozási rendszernek a kiépítésével jelentős részben meggyengítették.

A szocializmus angol irányaként nagy hatású irányzattá fejlődtek a fabiánusok (Fabian Society). A fabiánusok egyetértettek a marxizmussal abban, hogy a liberalizmuson alapuló kapitalista gazdasági rend alapjaiban megreformálandó. Ugyanakkor lényegében elvetették a marxizmus politikai programját a társadalom forradalmi megváltoztatására. A fabiánusok evolutív úton kívántak javítani és meg kívánták őrizni olyan hagyományos intézményeket, mint a vallás és a család.

A keresztényszocializmus abban tér el a többi szocialista irányzattól, hogy ugyan bírálja a gazdasági liberalizmust, de ugyanakkor szükségesnek tartja a piaci versenyt és a magántulajdont, és társadalompolitikai értelemben az átfogó munkásvédelmet is, amely

bérlőpolitikától a szociális kérdésekig egyaránt megnyilvánul. A keresztényszocializmus első nagy hatású megnyilvánulása Ketteler mainzi püspök „Arbeiterfrage und Christentum” című műve, amely 1864-ben jelent meg. Átfogó, rendszerezett megnyilvánulás XIII. Leo pápa „Rerum Novarum” című enciklikája (1891), amely a keresztényszocialista mozgalmak kiindulópontjává vált.

Ezek az elméletek nem váltak a XIX. században államalkotó erővé, hanem ellenzéki mozgalmakra építettek, illetve azokat erősítették.

3.1.3. A liberalizmus német változata: elmozdulás a kiegyensúlyozott állami-piaci szerepváltás felé

A fáziskéséssel a modern gyáripár fejlesztésének útjára lépett Németországban alakul ki legátfogóbb módon az a felismerés, hogy a piaci redisztribúció feszültséget generáló társadalmi következményeinek kezelésére a profitorientált piaci redisztribúció mellé értékorientált és szabályozott állami redisztribúciót kell kiépíteni. Ez a felismerés a bismarckiánus államban öltött testet, Friedrich List nézetein alapult és a szociálpolitikánál szélesebb körű társadalompolitikai beavatkozást jelentett.

Adam Smith szerint a nemzetek anyagi boldogulásához elég a munka, a szorgalom, a takarékoság és az intelligencia. Friedrich List kiindulópontja Smith-éhoz hasonlóan a merkantilizmus elvetése. Szükséges a szabad vállalkozás feltételeinek megteremtése, azonban ez speciális gazdaságpolitikai és társadalompolitikai beavatkozást igényel. A gazdaságpolitikában szükséges a védővámrendszer, mert különben a fejlettebb gazdaság eltiporja a gyengébbet. Az ily módon tételezett vámrendszer funkciója kettős. Kifelé véd a verseny ellen, befelé viszont „nevel”, azaz nem engedi, hogy a hazai termelők elkényelmesedjenek, mint ezt megállapítja: „A védővámrendszer, melyről azt állították, hogy spekulatív fejek találmánya, természetesen következménye a nemzetek ama törekvésének, hogy biztosítást nyerjenek saját fennmaradásuk, befolyásuk, vagy hatalmi fölényük számára.” (Idézi: A mai világ képe. III. kötet. Gazdasági Élet. Budapest, 30. old.).

Említésre méltó, hogy a magyar reformkorban Berzeviczy Gergely és Széchenyi István Adam Smith tanainak követője volt, amíg Kossuth Lajos Smith követőként indult, de aztán List tanait fogadta el, akit személyesen is ismert.

Otto von Bismarck Németországában 1881-ig a munkásmozgalmat és annak intézményeit (pl. betegsegélyző pénztár, művelődési egyesület) tiltásra és erőszakra épülő módon kezelték. A következmény a társadalmi ellenállás erősödése volt.

1881-től váltás kezdődött a társadalompolitikai beavatkozás irányába, amely két alapvető területen bontakozott ki: az általános társadalombiztosítás és az oktatás.

A folyamat nyitánya 1881-ben I. Vilmos császár novemberi üzenete a szociális reformok bejelentéséről. A folyamat első lépése az 1883. évi törvény a betegbiztosításról.

Ezt követte 1884-ben a teljes körű balesetbiztosítás, és 1889-ben a rokkantsági és öregségi biztosítás.

Ezzel teljes körű társadalombiztosítási rendszer épült ki, amely nincs jövedelemszinthez kötve, és a terheket az állam, a munkáltató és a munkavállaló közösen viselte.

A társadalompolitikai beavatkozás másik megnyilvánulása a népoktatási törvény, amely az alapfokú oktatás szintjén kötelező népoktatást vezetett be.

A bismarcki intézkedésekben kifejezésre jutott a jóléti állam kettős funkciója: az integratív és a legitimatív funkció.

A társadalombiztosítási rendszer szolgáltatásaival a munkásmozgalmak betegsegélyző pénztára nem versenyezhetett. A legitimatív funkció pedig kifejezésre jutott abban, hogy a társadalombiztosítás nem állampolgári jogon járt, hanem a szocialisták tömegbázisát, az ipari munkásokat célozta meg.

A népoktatási törvény nyomán olyan iskolarendszer épült ki, amelynek oktatási színvonala nemzetközi mintává vált. Egyszerre biztosított jól megalapozott ismeretekkel rendelkező munkaerőt, és „kihúzta a talajt” a munkásművelődési egyesületek alól.

A bismarckiánus állam nemzetközi hatása széles körű. 1884-ben a svéd király, 1885-ben a dán uralkodó hozott létre bizottságot a német rendszer tanulmányozására. A skandináv országokban 1891 és 1913 között teljes körben kiépült a társadalombiztosítás intézményrendszere. Itt az intézmények szolgáltatásait állampolgári jogon vehették igénybe, vagyis az univerzalitás elvén alapultak.

3.2. Az állam és a piac viszonya a XX. században

A XX. században az állami és a piac viszonyának története színes, változatos. Az állam és a piac viszonyában különböző történelmi alakzatok jöttek létre. Először az I. világháború a liberalizmus államalkotó egyeduralmát törte meg. A háborús időszakban bevezetett hadigazdaságok az állami tervezésen alapultak, és a piac szerepét másodlagosra redukálták. Az I. világháború befejezése után az állam és a piac viszonyának történeti összehasonlítása színes, kaleidoszkopszerű képet mutat.

3.2.1. A klasszikus liberalizmus időleges újraéledése

A történeti alakzatok egyik típusában visszaépítették az állam működésének klasszikus liberális alapjait (pl. Anglia, Egyesült Államok). Az 1929/33-as világválságra azonban a szabadpiaci gazdálkodás nem volt képes adekvát választ adni, és ezért a kibontakozást – John Maynard Keynes elméletének nyomvonalán – az állami beavatkozás növelésével, a szabadpiac helyett a szabályozott piacgazdaság kiépítésével oldották meg.

Az Egyesült Államokban Roosevelt elnök New Dealjében – az 1929–33-as gazdasági világválság után – olyan társadalompolitika jelent meg, amely a szociális megfontolások mellett már bizonyos értékek érvényesítését tekintette központi feladatának (biztonság, méltányosság, társadalmi szolidaritás).

Az Egyesült Államokban a kitörő válságot először Hoover elnök liberális gazdaságpolitikai eszköztárral kívánta kezelni, ez azonban csődöt mondott. Roosevelt elnök viszont eltért a liberális tradíciótól. Az 1933-as agrártörvényben elrendelte az agártermelés csökkentését a farmerek kárpótlásával; az Ipari Újjáépítési Törvényben szabályozta a munkaidőt, munkabér-minimumot állapított meg, munkanélküli hivatalokat állított fel. Vagyis a klasszikus liberalizmus szemszögéből tekintve égbekiáltó bűnöket követett el:

- megtiltotta a farmereknek, hogy termeljenek,
- kivette a pénzt az egyik ember zsebéből és a másiknak adta kárpótlásként, illetve munkanélküli segélyként.

A gazdaságpolitikában alkalmazni kezdték a tervgazdálkodás elemeit, amelyeket később a liberalizmus elveihez ragaszkodó Anglia és Franciaország is átvett a II. világháború után a jóléti államok kiépítésének folyamatában.

Valamivel később a II. világháború alatt az angolszász országokban alapozták meg az átfogó, értékorientált társadalompolitikai beavatkozást.

1941-ben Temple érsek a demokráciák „welfare” elkötelezettségét állította szembe a diktatúrák „warfare”, azaz háborúra és erőszakra épülő rendszereivel. Lord William Beveridge 1942-ben megjelent „Jelentés”-ében abból indult ki, hogy a háborús győzelem célja, hogy a háború után jobb világban élhessünk. Ehhez meg kell szabadulnunk a szűkésztől (freedom from want). Thomas Humprey Marshall 1949-ben megfogalmazta „a szociális állampolgárság elvét”.

Ennek alapján a háború után a modern ipari országok egész sorában újfogalmazták az állampolgári jogokat, átfogó társadalompolitikai szolgáltatásokat nyújtva. A folyamat dinamikája egyértelmű: a biztosított juttatások köre egyre szélesebb, a fizetett szabadság egyre hosszabb, a munkaidő egyre rövidebb lett, az ingyenes, állampolgári jogon biztosított iskolázás, egészségügyi ellátás és nyugdíj mellett átképzési költségeket is nyújtottak, fizetett szülési szabadságot, szubvencionált lakásbérletet és számos más juttatást biztosítottak.

3.2.2. A piaci erőket korlátozó alakzatok

A kontinuum másik végén az európai országok másik csoportja nem a szabályozott piacgazdaság, hanem a piaci erők korlátozása vagy éppen megsemmisítése irányába mozdult el.

Az I. világháború eredményeként a cárizmus, az olasz királyság és a német császárság politikai rendszerei, amelyek feltörekvő, belső bázisukat tekintve stabil hatalmak voltak, a külső pusztítás és a háborús vereség következtében megrendültek.

Ezeket a progresszív irányba mozduló hatalmakat az I. világháború oly mértékben legyengítette, hogy áldozatul estek maroknyi csoportok erőszakos, forradalmi úton végrehajtott hatalomátvételének.

A háború után először polgári demokráciát kívántak berendezni – a weimari alkotmány Németországban; a belga mintát követő piemonti alkotmány Olaszországban; Kerenszkij februári forradalma Oroszországban –, ezzel azonban hatalmi úr támadt a kiépülő demokratikus politikai berendezkedés természete és a főbb társadalmi csoportok elvárásai, céljai és érdekvérvényesítési törekvései között.

Ebbe a hatalmi űrbe nyomultak be először az orosz bolsevikok, azután Mussolini fasiszta erői, és végül a német nemzeti szocialisták.

Valószínű, hogy az I. világháború nélkül nem jöttek volna létre Európában a szélsőséges politikai erők uralmától vezérelt politikai alakzatok.

Ehelyett az első világháborút követő zűrzavarban fogantak meg azok a szélsőséges eszmék: az orosz kommunizmus, az olasz fasizmus és a német nemzeti szocializmus, amelyek azután jelentős társadalomátalakító erővé váltak.

Így végül az I. világháború után is a gazdasági liberalizmussal szemben három, egymástól lényeges pontokon különböző – de némi hasonlóságot is mutató – gazdasági berendezkedés fejlődött ki.

- Az orosz kommunizmus, amely a liberalizmus egész gazdasági felépítményét lerombolta, a magántulajdonnal kezdte a rombolást. Rendszere gazdasági értelemben piac-talan gazdaság volt, amelyet állami kényszer irányított.
- Az olasz fasizmus, amely a gazdasági liberalizmust megsemmisítette, a szabad versenyt megszüntette. A magántulajdont meghagyta ugyan, de rendszabályozta azt, és korporatív szemléletben a tőkét és a munkát kényszerszervezetbe tömörítette.
- A német nemzeti szocializmus, amely a magántulajdont nem forgatta fel, nem szüntette meg a piacot, de az állam a gazdasági élet forgalmi szféráját irányította. Felügyelte a termelést, szabályozta a nyersanyagelosztást, irányította a lakosság élelmiszerellátását. Ez a gazdasági rendszer egy sajátos, faji motívumokat is magában foglaló közösségi érzületet tételez a gazdálkodás alapjaként, amint azt Schmöller megfogalmazza: „Népgazdaság csak ugyanahhoz a fajhoz tartozó, ugyanazt a nyelvet beszélő

egyének között lehetséges, akiket érzelmek, eszmék, erkölcsök, azonos jogszabályok kapcsolnak össze" (Idézi: A mai világ képe. III. kötet. Gazdasági Élet, 57. old.).

Nyilvánvaló, hogy a korporatív és a totális alakzatokra egészen másfajta társadalompolitika illeszkedik, mint a szabályozott piacgazdaságra. A társadalompolitika olyan szerepéről, mint a piaci redistribúció kiegészítése, káros hatásainak kompenzálása, a korporatív és totális alakzatokban nincs értelme beszélni. Ezek az alakzatok a katonai expanzió szándékától vezérelve tulajdonképpen békeidőben is megőrizték a hadigazdaság jellemzőit. A társadalmi erőforrások nagy részét a hadigazdaságra, a fegyverkezésre fordították. Tülvállalták magukat, és ezért rablógazdálkodást folytattak a társadalmi erőforrásokkal. Maradékul társadalompolitikát folytattak, amelynek hiányosságait a szociális értékek érvényesítését középpontba állító ideológiával leplezték.

3.2.3. Az állam és a piac viszonyának kiegyensúlyozása

Svédország viszont a két szélsőséges alakzattól eltérően már az 1920-as években az állam és a piac kiegyensúlyozott viszonyának kialakítását kezdte meg.

Svédország fordulatot kezdett egy széles körű, számos területre kiterjedő társadalompolitika kiépítésére. Ennek a törekvésnek a forrásvidékénél szociálpolitikai megfontolásokat találunk, a folyamat azután átfogó alakot öltött, kiterjedve a családpolitikától az egészségpolitikán, az oktatáspolitikán át a foglalkoztatáspolitikára is.

A szociális biztonság gondolata szociáldemokrata kezdeményezésre 1926-ban került a politikai küzdelmek homlokterébe az egészségbiztosítás és a munkanélküli segélyezés formájában. Ez az 1926-os helyi és regionális, valamint az 1928-as országos parlamenti választások fő témája volt. A szociáldemokraták választási kampányfüzetében „jóléti állam” kialakítását javasolták, és egy vezető szociáldemokrata politikus, Gustav Möller kijelentette, hogy „az állam nem lehet csupán éjjeliőr állam, hanem jóléti államnak kell lennie”.

A 30-as évek fontos időszak a svéd társadalompolitikában. A gazdasági válság a politikai élet középpontjába állította a szociális kérdéseket, különösen a munkanélküliség problémáját. A szociális ellátási rendszerek feladatait rendkívül szélesen határozták meg, és pénzügyi szempontból is jól megalapozták a különböző szociális programokat. Ezek a szociális programok korántsem teljes felsorolásban a következők: munkanélküliség, munkabiztonság, munkaidő-szabályozás, gyermekgondozás, lakásgazdálkodás. A Gustav Möller vezette Szociális Minisztérium még a rendőrségi és belső közigazgatási feladatokat is ellátta, amelyek minden más országban a Belügyminisztérium hatáskörébe tartoztak.

Megerősítették és modernizálták a szociális ellátási rendszert és új elemeket is fejlesztettek. Hagyományos szemléletben a munkanélküliséget a közmunka rendszerével

enyhítették. Ez a közmunkarendszer a hagyományos evangélikus munkaerkölcsön és a paraszti munkaszemléleten alapult. A közmunkarendszert hagyományosan kiegészítette a szegények segélyezése, és most ehhez hozzáillesztették a munkanélküliek pénzbeli támogatását is.

A szociális ellátási rendszer újszerűen szabályozta a családi segélyezést és a nőkérdést. Alva és Gunnar Myrdal 1934-ben megjelent, rendkívüli hatású könyve (A népesedés válsága) után. Elfogadták a könyv alapszemléletét, miszerint a népesedés olyan szociális erőforrás, amelyet mennyiségileg és minőségileg is fejleszteni kell.

Másik történelmi példaként az állami és piaci szerepvállalás kiegyensúlyozott típusát jelenítette meg a II. világháború után a bismarckiánus hagyományokon nyugvó szociális piacgazdasági modell, amelyet az NSZK fejlesztett ki. Ez olyan komplex gazdálkodási és elosztási rendszer, amely sajátosan német megoldás a gazdasági és társadalmi szükségletek összehangolására.

A szociális piacgazdaság lényege, hogy a társadalmi biztonság komplex, teljes körű rendszerét állította fel (ez önmagában klasszikus szocialista alapcél érvényesítése lenne), de ezt a rendszert egy működőképes piaci versenyrendszer alapján működteti. A közjavak előállítása piacokon formában történik, vagyis a társadalmi biztonság megteremtésében piacokon eszközöket alkalmaznak.

Sokak szerint ez az alakzat nem a jóléti állam egyik típusa, hanem olyan eredeti modell, amely a gazdasági versenyt elegyíti szociális biztonsági követelményekkel.

A modell elméleti háttérében a német liberalizmus Walter Eucken nevével fémjelzett változatát találhatjuk meg. Ez olyan neoliberais szemlélet, amely elutasítja a klasszikus liberalizmus azon tételét (Ludwig von Mises), amely szerint az állami jóléti célú redistribúció nem egyeztethető össze a liberalizmussal.

A szociális piacgazdaság modellje olyan intézményesített jóléti állam, amely elutasította a teljes foglalkoztatást, finanszírozta a munkából való kilépést, és erre ráépítve, különböző kompenzációs stratégiákkal biztosította teljes körűen a társadalmi biztonsághoz való jogot. Az egész állami beavatkozási rendszert viszont piaci erők működtették, így nem csoda, hogy a német társadalompolitika az infláció-munkanélküliség klasszikus dilemmájában a skandináv modellel ellentétben az árstabilitás oldalára, és nem a teljes foglalkoztatás oldalára állt.

Így egyszerre működtetett egy versenyképes gazdaságot (árstabilitás érvényesítésével), és képes volt a munkanélküliség társadalmilag elfogadható kezelésére is. Ezt csak Japán tudta elérni az NSZK-n kívül, mert különben a teljes foglalkoztatást biztosító országok (pl. Svédország) nehezen tudták megőrizni a gazdasági versenyképességet és az árstabilitást, más oldalról viszont az árstabilitást biztosító országok (pl. Egyesült Államok) nem mindig tudták kezelni társadalmilag elfogadható módon a munkanélküliséget.

3.3. Az állam és a piac viszonya a XX–XXI. század fordulóján

A XX. század végén, a nyolcvanas évektől paradigmaváltás ment végbe a közintézmények működésében. Mi a paradigmaváltás lényege?

A XIX. század utolsó harmadában az állam pozitív gazdaság- és társadalompolitikai funkcióinak megjelenését szükségessé tette, hogy a piaci redisztribúció – miközben technológiai-technikai területen példátlan fejlődést eredményezett – hosszú távon nem volt képes a gazdaság működtetésének társadalompolitikai erőforrásait egyensúlyban tartani és fejleszteni. Emellett a piaci redisztribúció kudarcai olyan poláris társadalmi feszültségeket hoztak létre, amelyből csak az állam gazdaság- és társadalompolitikai beavatkozása, az állami redisztribúció jelentett kiutat. Ennek első történelmi megvalósulása a bismarckianus államban a kötelező népoktatás és a társadalombiztosítási rendszer kiépítése volt.

A XX. század hetvenes-nyolcvanas éveiben viszont éppen az állami redisztribúció, a jóléti állam került tarthatatlan helyzetbe.

A XX. század második felében az állami szerepvállalás a folyamatos technikai fejlődésen és a gazdasági növekedésen alapult. A gazdasági növekedési ütem alapján az állami szolgáltatások színvonala is folyamatosan emelkedett. Ezen a bázison olyan politikai konszenzus alakult ki a javak elosztásában, amely a gazdasági és társadalmi viszonyokat egyensúlyban tartotta.

A jóléti állam több évtizedes kibontakozási-kiteljesedési szakasz után a hetvenes évtized második felétől került nehéz, válságtünetekkel terhes szakaszba.

A modern ipari világban megdőrt a gazdasági növekedés üteme, bizonytalanná váltak a technológiai fejlesztés alapjai, és ennek következményeként nem növekedtek, sőt esetenként csökkentek az állami szerepvállalás anyagi alapjai is.

A gazdasági teljesítőképesség stagnálása, avagy visszaesése következtében a modern jóléti állam működésében súlyos funkciózavarok jelentek meg. A gazdaság stagnáló teljesítménye már nem tudott megfelelni a társadalmi nyomásnak, amelyet a modern jóléti állam szolgáltatásainak rendszeres emelkedése is generált.

Az állami közszolgáltatások két, egymásnak ellentmondó gazdasági-társadalmi hatás erőterébe kerültek. Növekedett a társadalmi igény a közszolgáltatások minőségével, színvonalával szemben. Ugyanakkor a gazdasági erőforrások stagnáltak. Vagyis a közintézményeknek kétféle, egymással ellentétes kényszernek kellett azonos időben megfelelni.

A politikában a „kettős feszítő” hatás stratégiai jelentőségét először nem ismerték fel. Rövid táv taktikai eszközök alkalmazásával válaszoltak a kihívásra, aminek állami eladósodás volt a következménye.

Azonban a válságtünetek nem enyhültek, sőt a társadalmi elvárások a közszolgáltatásokon túllépve, magát a közigazgatás színvonalát és a politikai rendszer legitimitását is megkérdőjelezték. Nyilvánvalóvá vált, hogy a tünetek nem múlékonyak, hanem stratégiai

ai ívű, komplex természetű a válság, amelynek háttérében a technológia intenzív gazdasági növekedési pályára történő átállási nehézségei és a társadalmi átrétegződési folyamatok, valamint új, minőségi társadalmi csoportigények húzódnak meg.

Stratégiai és komplex kihívások viszont hosszú távú, stratégiai és komplex válaszokat igényelnek, és ennek a komplex válasznak szerves része az állam, a közigazgatás és a közszolgáltatás modernizációja. Ismételjük, hogy a szemléleti alap: a paradigmaváltás. Az egykor, a XIX. század utolsó harmadában végbemenő folyamatok szöges ellentétéként 100 évvel később, a XX. század hetvenes éveiben az állam éppen a magánvállalkozások bevonásával, a piaci redisztribúció alkalmazásával kísérte meg az állami redisztribúció kudarcait enyhíteni.

Vagyis a közszektori modernizációban először egyértelmű elmozdulás történik a piaci típusú mechanizmusok alkalmazásának irányába.

Ezen a ponton – szemléleti alapvetésként – két tételt kell feltétlenül kiemelnünk. A közszolgáltató intézményekben a reformerek a piac fogalma alatt szabályozott piacot, és nem szabad piacot értenek (Osborne–Gaebler, 1994, 114–117. old.). Sőt! Egyértelműen hangsúlyozzák, hogy a közintézményeket nem lehet úgy irányítani, mint a magánintézményeket (Osborne–Gaebler, 1994, 38–41. old.). Mások a követelmények, ezért a piaci mechanizmusok alkalmazásában speciális értékorientáció szükséges. Tehát – kevés kivétellel – a piaci szemlélet, a piaci mechanizmusok alkalmazása-asszimilálása kerül napirendre, nem pedig a piaci modell mechanikus átvétele.

A közigazgatási intézmények piaci orientációjú fordulatot hajtottak végre szolgáltató jellegű feladataik mentén. Ugyanakkor a magánvállalkozások és a civil szervezetek közszolgáltatásokba történő bekapcsolódása új típusú követelményeket támasztott a szabályozásban és az ellenőrzésben.

A szabályozást és az ellenőrzést – néhány szélsőségesebb esettől eltekintve – teljes mértékben meghagyták a közintézményekben. Itt nincs privatizáció, nincs „kiszerezés”. Ugyanakkor a piaci típusú mechanizmusok közszolgáltatási alkalmazása a köztisztviselőkől új szabályozási és ellenőrzési képességek elsajátítását igényli.

A közigazgatás a közintézményi kapacitásokat fejlesztve kísérli meg a politikai rendszer demokratikus legitimálását. A közintézményi kapacitásfejlesztés és a demokratikus legitimáció kettős követelményrendszere a jogszerűség és az eredményesség együttes erősítését feltételezi, amelyek a reformok gyakorlatában gyakran feszültségeket keltenek.

A közigazgatási modernizáció lényegi mozzanataként először a közintézményi menedzsmentben hajtottak végre olyan átfogó reformokat, amelyek a szabályozást, az ellenőrzést, az intézményi rendszert, a működés szervezeti feltételeit, az emberi erőforrás gazdálkodást, a költségvetés tervezését, a teljesítményorientációt és a teljesítménymérést egyaránt érintették. (Átfogó értékelés a folyamatról Pollitt–Bouckaert, 2004; Osborne–Gaebler, 1994).

A kezdeti impulzust biztosító közmenedzsment-reformtrend három mozzanatból tevődik össze. Két mozzanat a versenyt bontakoztatja ki a közszolgáltatások többszereplősé tételeivel. Az első mozzanat a közintézmények reformja, amely versenyképessé teszi azokat.

- A politikai irányító és szabályozó funkciók, valamint a szolgáltatásnyújtási funkciók elkülönítésével, vagyis a kormányzás és az evezés elválasztásával.
- Nagyobb autonómia és rugalmasság biztosításával a közszolgáltató intézmények számára.
- A közszolgáltató intézmények teljesítményszerződések alapján történő elszámoltatásával.

Ezzel párhuzamosan kapcsolják be a magánvállalkozásokat és a civil szervezeteket a közszolgáltatásba a privatizáció és a kiszervezés eszközeivel.

Az eredmény a hatékonyság javítása a minőségért folytatott verseny kibontakoztatásával. Ennek során bebizonyosodott, hogy a magánvállalkozások nem hatékonyabbak a közintézményeknél a közszolgáltatások területén. Sőt! A brit tapasztalatok szerint a kiszervezések többségét – versenysemleges feltételek garantálásával – a közintézmények nyerték el a magánvállalkozókkal szemben.

Ezzel azonban még nem oldódott meg a közszolgáltatások társadalmi legitimációja. Ezt biztosítja a menedzsmentreformok harmadik mozzanata, az „állampolgári szerződések”, amelyeket a lakossági csoportokkal kötöttek közérthető és mérhető teljesítménykritériumokat szerződésbe foglalva.

Ezen a ponton válik szükségessé a közpolitikai mozzanatok bekapcsolása a közigazgatási modernizáció folyamatába. A menedzsmentreformok biztosítják ugyan a kezdeti lendületet, azonban a modernizáció csak a közpolitika-alkotás átfogó reformjával és a közigazgatási jogi innovációkkal válik teljessé.

Ez szükséges is, mert a piaci dominancia törekvését az állam csak átfogó közpolitikai reformokkal és jogi innovációkkal ellensúlyozhatja.

A kiindulópont, hogy politikai-intézményi keretfeltételeiben változás ment végbe a képviseleti demokráciától a részvételi demokrácia kiépítése felé. Másodszor, változás történt a „top-down” modellben. Ez azt jelentette, hogy a közpolitikai döntéshozatal hagyományos szereplői – a politikusok és a köztisztviselők – mellé bevonják érdekvédelmi-integratív szervezeteket, a civil szervezeteket és a magánvállalkozásokat is. Ez többnyire teljes körű bevonást jelent a döntéshozattól a megvalósításig, és a közpolitikai problémák kidolgozását teszi lehetővé.

Mindez átfogó fordulatot eredményez a „government” működési módtól a „governance” működési mód irányába. A „governance” modellben a társadalmi csoportok és intézmények nem résztvevők, hanem felhatalmazottak, azaz „stakeholderek”.

A közigazgatási modernizáció három szakaszra tagolható. Az első szakasz – klasszikus weberiánus szakasznak is nevezik – fő jellemzője, hogy a közpolitika megvalósításának egész folyamata (döntéshozatal és megvalósítás) egy helyen, méghozzá monolitikus, nagy közigazgatási szervezetekben zajlik.

A második szakaszban – 1980–1995 között – végbemegy a közpolitika-alkotás különböző funkcióinak szétkapcsolódása. A stratégiaalkotást, a programok tervezését elválasztják a megvalósítástól, amely ettől független szervezetbe kerül. A megvalósítás a közintézmény, a magánvállalkozás, a civil szervezet vagy azok kombinációinak feladata. Az értékelést pedig erre specializálódott, ezzel a feladattal megbízott intézmények is átvehették és át is vették. Ezt a változtatást azzal indokolták, hogy a közpolitika-alkotás különböző funkcióinak – döntéshozatal, megvalósítás, értékelés – intézményesített szétkapcsolása két fontos következménnyel jár:

- növeli a hatékonyságot,
- növeli a közintézményi rendszer alkalmazkodóképességét a gazdasági-társadalmi környezethez.

A második szakaszban tehát komplex folyamat zajlott, amelyben:

- egyrészt végbement a szervezeti osztódás; autonóm és félautonóm szolgáltató szervezetek jöttek létre,
- másrészt szétkapcsolták egymástól a közpolitika-alkotás különböző mozzanatait.

Az egyes országok eltértek abban, hogy a hierarchikus típusú mechanizmusok és a piaci típusú mechanizmusok milyen fajta kombinációját alkalmazták. Szembetűnő, hogy Új-Zéland áll a kontinuum egyik végén a piaci típusú mechanizmusok dominanciájával – vagyis a New Public Management mozgalom az állam és a piac viszonyának kiegyensúlyozottságát időlegesen felborította, ezt a rövid kitérőt azonban kiigazította az egyensúly érvényesülése irányába –, és Németország áll a kontinuum másik végén a hierarchikus típusú mechanizmusok dominanciájával, ami óvatos, fokozatos, evolutív utat jelent, lényegileg ugyanolyan végeredménnyel.

Az 1995-től kezdődő harmadik szakaszban – a tapasztalatok elemzése alapján – arra a következtetésre jutottak, hogy a végbement változtatások csak akkor hasznosak, ha a közintézmények között megfelelő szintű a koordináció. Úgy értékelték, hogy a koordinációs kapacitás hiányos. Ezért a harmadik szakasz fő jellemzője, hogy a hierarchikus típusú mechanizmusok és a piaci típusú mechanizmusok mellé kiépítik a koordinációs típusú mechanizmusokat is, amelyek különösen horizontális irányban működnek.

A koordináció erősítése érdekében egyes országokban a hierarchikus típusú mechanizmusokat is átalakították (például minisztériumi holdingok a flamand kormányzatban, megaminisztériumok Ausztráliában). Még a piaci típusú mechanizmusok dominanciáján alapuló új-zélandi közigazgatási rendszerben is erősítették a koordinációs típusú mecha-

nizmusokat. Például a belső információs hiányosságok kiküszöbölésére létrehozta új hálózatot (Strategic Result Areas). Kanadában olyan pénzügyi koordinációs eszközöket alkalmaztak, mint a konszolidált költségvetés és számvitel.

Megállapítható tehát, hogy a szervezeti átalakításokat tekintve az egyes modern országok – különböző időzítéssel és dominanciával – bizonyos szinten egységes pálya irányába haladnak. A pálya kiindulópontja a hierarchikus típusú mechanizmusok bázisán nyugvó rendszer, amely a piaci típusú mechanizmusok alkalmazásának hatására, olyan új közintézményi rendszerré alakul át, amelyet végül három különböző típusú mechanizmus együttes alkalmazása alapoz meg. Ezek a hierarchikus, a piaci és a koordinatív mechanizmusok.

Összefoglalva megállapítható, hogy a közigazgatási modernizáció már több mint két évtizede zajlik. Mára visszafordíthatatlanul kibontakozott, de még nem teljesedett ki.

A modernizációs folyamat komplex, amely közmenedzsment és közpolitikai mozzanatokat egyaránt tartalmaz.

A hagyományos európai uniós tagországokban az elmúlt 20 esztendőben kibontakozó és még napjainkban is zajló, a kiteljesedés stádiumát még el nem érő kormányzati és közigazgatási reformfolyamatok alapvető dilemmája a hatékonyság és a demokratikus legitimitáció viszonya volt.

A reformfolyamatok kiindulópontja a hatékonyság javításának kényszere volt, mely a közintézmények működésének demokratikus legitimitációját is gyengítette. Ezt a kényszert részben a költségvetési egyensúly felbomlása, részben a növekvő és differenciálódó társadalmi igények idézték elő.

A közintézményi hatékonyság javítása a piaci mechanizmusok szerepének növelését igényelte, amely olyan egyensúlytalanságot eredményezett, amely csak a koordinatív integráció erősítésével, a társadalmi legitimitációval ellensúlyozható. Ezért az elmúlt évtizedekben a hagyományos EU-országokban jogi innovációkkal és a közpolitikai döntéshozatal reformjával (részvételi demokrácia, bottom-up modell, fordulat a „governance” működési mód irányába) komplexsége tették a reformfolyamatokat. Csak ily módon tudták biztosítani azt, hogy a hatékonyságjavító intézkedések az állam és a piac szerepének kiegyensúlyozottságát, a közintézmények demokratikus legitimitációját erősítsék. A menedzsmentreformok tehát automatikusan nem eredményezik a demokratikus legitimitációt.

A magyar közigazgatási modernizációban – a nyugati reformtendek mércéjén – az állam és a piac egyensúlyának hiányosságai folyamatosak.

A menedzsmentmozzanatok felől közelítve megállapítható, hogy a magyar reformfolyamatokban a nyugati trendekre jellemző három mozzanatból csak egy mozzanat valósult meg: a menedzsmentreformok során. Csak a privatizáció és a kiszervezés került alkalmazásra. Nem hozták versenyhelyetbe a közintézményeket és az állampolgári szer-

ződéseknek nyoma sincs. Ezt jelenti a csonkaság, ami a közszolgáltatási verseny korlátozottságában, hatékonysági deficitekben fejeződött ki. Másfelől a magyar közigazgatási folyamatokból hiányzik a komplexitás. A menedzsmentkomponenst nem egészítik ki jogi innovációk és a közpolitikai döntéshozatal reformjai. Ez a demokratikus legitimitáció krónikus hiányosságait eredményezte.

Közpolitikai oldalról megállapítható, hogy nálunk 1990 után ugyan létrejöttek a képviseleti demokrácia jogi és intézményi feltételei, valamint működési mechanizmusai, de azóta egészen napjainkig nem történt elmozdulás a részvételi demokrácia irányába; vagyis a magyar demokrácia befagyott a képviseleti demokrácia szintjén, azaz a magyar demokrácia nem EU-konform. Nem képes a kardinális társadalmi problémák hordozására, formalizálja azokat, és ez a demokratikus rendszer instabilitásának forrásává vált.

További eltérés, hogy a közpolitikai döntéshozatal magyar modelljében a „top-down” megközelítés dominál. Az érdekvédelmi-integratív szervezetek bevonásának intézményes mechanizmusai formálisan működnek. A civil szervezetek részvétele pedig egyoldalúan a közszolgáltatások megnyújtására korlátozódik. A társadalom intézményes részvétele tehát formális és csonka. Diszfunkcionálisan működnek a participatív és a civil dialógus EU-konform mechanizmusai. A részvétel nem meghatalmazás, ami azt jelenti, hogy a társadalom intézményes részvétele csupán díszes oromzat a demokrácia épületén. Vagyis a „bottom up” irányú fordulat nem ment végbe Magyarországon. Ez hatékonysági és legitimitációs deficitet egyaránt eredményez. Hiszen csak a „bottom-up” modell teszi lehetővé, hogy a megvalósítás folyamata egyenrangú, aktív tényező legyen a döntéshozattal, és ezzel lehetővé teszi, hogy a gazdasági-társadalmi feltételek kényszereihez rugalmasan alkalmazkodjanak a döntéshozatal során.

A politikai túlsúly jellemzi a politikai-adminisztratív rendszer és a társadalom viszonyát.

A politikai túlsúlyt a hatalom konzerválta a preweberiánus időszakból, az 1990 előtti autoritáriánus politikai rendszerből. A jogállamiság, a weberi alapelveken nyugvó közigazgatás jogi-intézményi rendszer ugyan kialakult, de működésében diszfunkcionális zavarok keletkeztek.

A hierarchikus integráció működésében politikai formalizmus érvényesült.

Ezt tetézte, hogy a hatékonysági követelményekre adott válaszként a piaci integráció alkalmazására került sor, amely kiérleletlen, még nem szilárdult hierarchikus mozzanatokhoz épült hozzá.

A privatizációra és kiszervezésre redukált „piaci fordulat” nem eredményezett valódi versenyt. A közintézményi monopóliumot sokszor magánmonopólium helyettesítette. A közszolgáltatások privatizációja kliensrendszer kialakulását eredményezte, a kiszervezés sokszor a korrupció növekedésének forrásává vált.

Így a közszolgáltatások hatékonyságát a piaci mechanizmusok alkalmazása nem növelte. Azt a közkeletű tételt, hogy a közszolgáltatásokban a magánvállalkozások hatékonyabbak, mint a közintézmények, eddig még a modern világban egyetlen országban sem igazolta a gyakorlat.

Aki ezt a tételt hangoztatja, az vagy tudatlan, vagy lopni akar, vagy javíthatatlanul illúziók rabja.

A modern országok gyakorlata azt igazolta, hogy a verseny hatékonyabb, mint akár a közintézményi, akár a magánmonopólium.

A problémákat az teljesítette ki, hogy a hatékonyságjavulás elmaradása – a közpolitikai döntéshozatal reformjának és a koordinációs integráció hiányosságainak következményeként – párosul a demokratikus legitimitáció gyengülésével. Ez nemcsak a demokratikus politikai rendszer diszfunkciója, hanem a demokrácia instabilitását eredményezheti.

Már utaltunk arra, hogy a nyugati modernizációban alapvetően 3 integrációs típus épül egymásra.

Ebből a hierarchikus integráció Magyarországon nem szilárdult meg; a piaci integráció alkalmazása egyoldalúvá sikeredett. A koordinatív integráció pedig esetlegesen került bevezetésre és olyan gyenge, hogy a közintézmények működésének szétesettségét nem képes mérsékelni.

A koordinatív integráció kezdetlegességét egyfelől az magyarázza, hogy számos közintézmény működésében a vertikális integráció dominál a horizontális integráció helyett. Vertikális integrációval pedig a hierarchikus integrációt nem lehet ellensúlyozni. Éppen ellenkezőleg. A vertikális integráció hozzájárul a közintézményi működés bürokratikus kinövéseinek erősödéséhez.

A koordinatív integráció gyengeségének másik oka a pártpolitikai háttér fragmentáltsága. Ez olyan „tájkép csata utáni” állapot, amelyben a konszenzus helyébe a konfrontáció lépett. A konfrontatív rendszerben periférius problémákkal foglalkoznak, a politika „belterjessé” válik, a valóságos gazdasági és társadalmi problémákhoz kapcsolódó „idegvégződések” gyengülnek.

A konfrontatív politikai rendszer képtelen a valóságos problémák elemzésére és megoldási javaslatok kidolgozására. A politikai konstruktivitás előfeltétele a konszenzusos törekvés, a kompromisszumos hajlam.

Az állami és a piaci szerepvállalás kiegyensúlyozásának néhány előfeltétele a következő:

- A politikai–közigazgatási rendszert a „government” működési módból át kell alakítani a „governance” működési mód irányába. Ez olyan demokratikus rendszert jelent, amelynek lényegi ismérve a különböző társadalmi rétegek intézményes bevonása a közpolitikai döntéshozatalba és a szolgáltatásokba. Emellett tölt be fontos funkciót az időszakos választás.

- El kell mozdulni a politikusok és a köztisztviselők „egyenrangú partneri viszonyának” kialakítása irányába. Meg kell haladni a köztisztviselők egyoldalú végrehajtó szerepére épülő modellt a semleges, szakértelmen alapuló bürokrácia működése irányába.
 - Ki kell teljesíteni az európai Közigazgatási Tér adminisztratív irányelveinek érvényesülését. Ez egyszerre legitimálja a demokratikus politikai rendszert és erősíti a gazdasági versenyképességet.
 - Támogatni kell a civil társadalmat és szervezeteit abban, hogy az állammal és a piaci intézményekkel egyenrangú, harmadik erővé váljanak a közpolitika-alkotásban.
- Csak ezek a megváltozott feltételek eredményezhetik a kiegyensúlyozott piac és állami szerepvállalás irányába történő kibontakozást.

Irodalomjegyzék

- A mai világ képe. III. kötet. Gazdasági Élet. Budapest, év nélkül.
Atlasz – Filozófia. Springer Hungarica. 1999. Budapest.
Beer, S. H. (1960): Modern British Politics. Faber&Faber, London.
Christopher Pollitt – Geert Bouckaert (2004) Public Management Reform. A Comparative Analysis. Oxford, University Press.
Bottomore, T. B. (1966): Elites and Society. Penguin, Harmondsworth.
Dahl, R. A. (1961) Who Governs? Yale University Press, New Haven.
David Osborne – Ted Gaebler (1994): Új utak a közigazgatásban. Kossuth Könyvkiadó.
Jordan, A. G. – J. J. Richardson (1987): British Politics and the Policy Process. Unwin Hyman, London.
Lijphart, A. (1982): Verzuiling, pacificatie en kentering in nederlandse politiek. De Bussy, Amsterdam.
Magyary Zoltán (1942): Magyar Közigazgatás, Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda.
Middlemas, K. (1979): Politics in Industrial Society. Andre Deutsch, London, 372. o.
Mills, C. W. (1956): The Power Elite. Oxford University Press, New York.
Mosca, C. (1939): The Ruling Class. McGraw Hill, London.
Schmitter, P. (1974): „Still the Century of Corporation”. Review of Politics, 36. o.
Schumpeter, J. (1947): Capitalism, Socialism and Democracy. Allen Unwin, London.
Winkler, J. (1976): „Corporatism. Archives Europeenes de Sociologie. XVII. (1)

Dr. Kiss László

egyetemi tanár, alkotmánybíró

Az állami és a magánszféra határaitól

A társadalom „felelősségének” néhány kérdése

I. Az állam helyéről, szerepéről

1. Az állam szerepe a „jogállamban”

A felszínen a drága vagy olcsó, a nagy vagy kicsi állam jelenik meg. Feltehetően már nincs messze az az idő, amikor a kicsi, de fürgé államot is vizionálja majd valaki. Milyen „államkép” fér hát bele egy demokráciába? Beavatkozó, szolgáltató, tervező vagy fiskális állam-e? Közülük melyik illeszkedik bele szervezettebben a demokratikus „államrendbe”? Aligha járunk messze az igazságtól, ha azt mondjuk: az állami és a magánszféra határainak megvonásánál alapvető fontosságú kérdés az, miként határozza meg önnön magát az állam.

2. Felvetődött tehát az állam helyének, szerepének újrafogalmazása. Kétségtelenné vált ugyanis, hogy az állam ma már semmiképpen nem írható le azokkal a jegyekkel, amelyekkel azt évtizedeken keresztül jellemezték. Különösen nyilvánvalóvá vált, hogy elsősorban az az államfogalom lett tarthatatlanná, amely a kelet-európai valahai „népi demokráciákban” vált ismeretessé. Az állam körüli polémiák jó részükben abban sűrűsödtek össze, hol kell, hol szabad helyet hagyni az államnak a közfeladatok megoldásában, s honnan célszerű azt kitessekelni. Az mindenesetre nyilvánvalónak látszik, hogy a teljes államtalanítás eszméje tarthatatlan, s ennek hirdetése (de különösen gyakorlata) óriási károkat okozhat. Az alapvetően ateista szemléletű és berendezkedésű volt szocialista országok közül többen (ez alól hazánk sem kivétel) hajlottak arra, hogy a politikai, a társadalmi és a gazdasági élet területéről egyaránt határozottan kiűzzék az államot. Nos, az államnak valóban nem kellett ennél több: örömmel (sőt alkalmanként már megsértődve) első szóra kivonult olyan létszférákból is, ahol a helyettesítése „nem volt megoldott”, közelebről: ahol az új szervezeti struktúrák és működési rend még nem alakult ki. Különösen fájó a kivonulása a szociális ellátó rendszerekből, de hiányzik a jelenléte az alapvető gazdasági folyamatok alakításában is. Tisztázni kellene tehát végre, mit várunk a XXI. század elején az államtól, hol és milyen szerepet kap a társadalmi és gazdasági átalakításban. Négy oka mindenképpen megjelölhető annak, hogy a teljes államtalanítás helyett a „szelektív állami jelenlét” hívei vagyunk.

Ezek:

- a) A pénzügyi folyamatok, s ezen keresztül a gazdaságpolitikai stratégia kézbentartásának az igénye. Ez az elvárás főképpen ott erősödik fel, ahol nagy az adósságállomány, s azt ütemezetten törleszteni kell. Nem hagyható tehát mindez a spontán mechanizmusokra.
- b) Mindig szükség lesz olyan beavatkozásokra, amelyek nem építhetők be a gazdasági folyamatokba, hiszen azt érzékelhetően torzítanak. Gyakorlatilag itt a „közérdekűség” motiválta beavatkozásokról van szó, amelyek – profit vonzatuk nem lévén – nem szívügyük a vállalkozóknak, tehát a gazdasági szféra közvetlen szereplőinek. (Gondolunk pl. a környezetvédelemre.)
- c) Az előbbihez hasonlóan ugyancsak a közérdekűség motiválja az alapvetően fontos társadalompolitikai szempontok érvényre juttatását és megfelelő intézményesítését is. Köztelebről itt a „szociális háló” kifeszítéséről van szó, amely ugyancsak nem épülhet közvetlenül be a termelési folyamatba. Megmarad tehát állami (és önkormányzati) feladatnak, annak anyagi és intézményi vonzatával együtt.
- d) Alapvető alkotmányos értékek (jogelvek) érvényre juttatása végett is szükség van az állam közvetlen jelenlétére. Egyedül az állam rendelkezik ugyanis azzal az intézményrendszerrel, amely a jogállam alappilléreit jelentő demokratikus jogelvek érvényesülését garantálni képes (pl. esélyegyenlőség, jogegyenlőség stb.). A központi és a helyi gazdaságban is megvan persze az előbbiekhöz hasonló szerepe, hiszen a kialakuló hatalomkoncentrációkkal szemben is neki – és egyedül neki – vannak (jogi és nem jogi) eszközei.

3. Az állam helyének, szerepének általános „rendezése” során nem lehet megelégedni arról a körülményről sem, hogy a társadalmi-gazdasági fejlődés objektíve is szükséges teszi ma már az állami szerepmódosulást. Hat az állam helyére, szerepére az az elvárás, hogy a hagyományos, hierarchikus képletekben gondolkodó, beavatkozó állam helyébe a szolgáltató, feladatmegoldó, szükségletkielégítő államnak kell belépnie, amely mind a szervezetében, mind a működési rendjében komoly változtatásokat feltételez. Megjelent (megjelenik) tehát az ún. „vállalkozó állam”, amely már semmiképpen nem írható le azokkal a jegyekkel és ismérvekkel, amelyekkel néhány évtizeddel ezelőtti elődje még jellemezhető volt. Hogyan tud mindezt a közigazgatás (és általában a közjog) reagálni?

Mindenekelőtt szervezeti és működési rendet érintő korszerűsítéssel. A szervezeti korszerűsítésnek végig kell vonulnia az egész állami rendszeren, beleértve annak mindhárom, központi, közép- és helyi szintjét. Központi szinten átgondolandó, vajon a csak minisztériális formátumú irányító szervek elegendők-e az újként definiált és jellegében lényegesen megváltozott feladatok ellátásához és megoldásához. Ha nem, milyen új formák, intézményesülő struktúrák hozhatók szóba? Nyugati példák mindenesetre vannak, hiszen a public corporation, a quangos, a holding és az ügynökség típusú munkaszervezetek léte

egyértelműen jelzi, hogy a központi irányítás nem feltétlenül csak a politikai irányítást is magában foglaló hagyományos minisztériális „felállással” oldható meg. Az említett új típusú szervek (az indirekt közigazgatási szervek) egyértelmű bizonyítékai annak, hogy a politikai és a szakmai elemek az irányításban racionálisan szétválaszthatók, sőt bizonyos szférákban (pl. energiaszektor, tudományos kutatás) egyenesen szét is választandók.

A „válaszok” keresésekor tehát ez is egy lehetséges fejlődési irány lehet. Igazítani, racionalizálni kell az újonnan jelentkező feladatokhoz a középszintű igazgatási rendszert is. Ma ez a szint többszereplős, s talán túlzottan is az. Felbukkan itt a megyei önkormányzat, a különböző dekoncentrált szervezetek tucatjai, a megyei közigazgatási hivatal, a megyei jogú város, miközben közöttük az elemi koordináció nyomai is alig mutathatók ki. Mindenekelőtt tehát a szervezeti racionalizációt kell itt sínre tenni, s csak ezt követheti az új típusú igényekhez és feladatokhoz jobban igazodó működési rend megteremtése.

Az utóbbiak előtérbe kerülése főképpen a piacgazdaság megjelenésének köszönhető. Nyilvánvalóvá lett ugyanis, hogy a hagyományos eszköztárral és módszerekkel nem lehet megfelelő terepet biztosítani a piacgazdaságnak. A gondok persze már ott kezdődtek, hogy a piacgazdaságnak a jelentéstartalma sem volt (s ma sem egészen) világos. Ennek összetevő elemeit is mindmáig homály fedi, márpedig annak kiépítését és zavartalan működését csak akkor remélhetjük, ha azt mind a központi, mind a helyi közigazgatási szervek erejükhöz mérten támogatják.

A „vállalkozó állam” és „vállalkozó önkormányzat” szóösszetételek tartalom nélküli kategóriákká válnak akkor, ha magunk sem tudjuk egyértelműen, melyik piacgazdasági alakzat az, amelyet Magyarországon intézményesíteni kívánunk, hiszen Bolíviában és Svédországban is piacgazdaság van. A közjogi „reagáláshoz” mindenesetre elengedhetetlen az, hogy legalább a piacgazdaság alapformáit ismerjük.

Ezek pedig:

- partneri együttműködésen alapuló,
- szélsőséges alávetettségén nyugvó,
- egészséges versenyt feltételező,
- másokat kirekesztő hatalomra épülő.

Minden bizonnyal nálunk a partneri együttműködésen alapuló, egészséges piaci versenyt feltételező piacgazdasági szisztémát kell favorizálni és megteremtetni a közigazgatási rendszerrel. Ennek kapcsán neki kell gondoskodnia a gazdasági demokrácia szempontjainak és elemeinek az érvényre juttatásáról is, melyek közül főképpen a tulajdonszerzés, a gazdálkodás, az üzleti élet, a vagyon minden formájával való rendelkezés, a piacra való be- és kilépés szabadsága, a versengés szabadsága emelendő ki. Ha nem váltjuk így „aprópénzre” a teendőket, képtelen lesz a közjog és a közigazgatás felépíteni azt az új szervezeti és működési modellt, amely segítségére lehet a piacgazdasági környezetnek.

A fentiekkel szorosan összefügg az eszközök és módszerek korszerűsítése, hozzáigazítása a megváltozott környezethez és viszonyokhoz. Az állami, mindent hagyományos jogi eszközökkel kifejezésre juttató szabályozás mellett fokozottabban meg kell jelennie a piaci szabályozásnak is. Ez közelebbről annyit jelent, hogy a közhatalmi eszközök és módszerek mellett egyre markánsabban megjelennek a civiljog (ha tetszik: szerződési jog) elemei és megoldásai is. Mindez egyébként a közfeladatokat ellátó; eddig itt nem alkalmazott szervezetek és intézmények nagyobb arányú megjelenésével is együtt jár (pl. közalapítványok, köztestületek).

A pénzügyi szabályozásban előtérbe kerülnek a preferenciák, a szubvenciók, valamint a hitelnyújtás új konstrukciói; de általánosságban is elmondható, hogy az ösztönzési formák forradalmi változáson mennek át.

4. Talán az iménti gondolatok is érzékeltetik, hogy mennyire bizonytalan, mennyire megfoghatatlan még ma is az „állam”: az az állam, amelynek a mikénti szerepvállalása a legkevésbé sem mondható jelentősenélkülínek. Ráadásul ezt a bizonytalan államképet két körülmény még külön is tovább árnyalja, ha éppen nem veszélyezteti. Ezek:

a) Az 1990 utáni magyar intézményrendszer – a dolog természetes rendje szerint – a kiépítendő jogállamiság jegyében és annak fokozatos erősítése céljából alakult ki. Mindközben azonban egészen új és szokatlan hangok is behallatszottak (s behallatszanak ma is) az ablakon. Így pl. „a civil társadalom kezdi uralni örök vetélytársát, az államot”; „a demokrácia már mögöttünk van, új képződmények törnek utat maguknak.” Különösen érződik a modernkori jogállamok többpártrendszeren (egyáltalán: politikai pártokon) nyugvó alapjainak a megkérdőjeleződése: „a politikai pártrendszerek a vége felé járnak, beköszöntött a lobbik kora; vagy: „már régen lobbik állam van, miközben még mindig a »pártok államáról« beszélünk.”¹

S valóban megállapíthatjuk: a XX. század végére Európában nagyobb részt a politikai pártokból való kiábrándultság építette ki a lobbirendszert. Ami a nagyságrendet illeti, egy példa: Angliában a „Királyi Társaság a Madarak Védelmére” elnevezésű egyesületnek a 2000-es évek elejére már 860 ezer tagja volt; s ez több mint a Munkáspárt és a Liberális Demokrata Párt össztagszáma.² A lobbik formájában kétségkívül új, a tradicionális Európában eddig kevésbé ismert intézmények alakítják a jogállamok hagyományos képét, arculatát. A lobbizás – növényzeti terminológiával élve – „bojtos” gyökérzetű társadalmi jelenség, amelyben a lobbisták kapcsolatainak is igen sok leágazása van.³ Van már lobbik – egyes szerzők szerint – a lobbik hatalmának visszaszorítására is, s a lobbik hatalmát ténylegesen már nem is a jog, hanem az ellenlobbik korlátozzák. Ehhez a nemzetközi szintén tapasztalható elmozduláshoz képest Magyarország (talán szerencsére?) kétségkívül fáziskésésben van: itt a felszínen éppen hogy a magukat még mindig baloldalinak és jobboldalinak tituláló pártok ádáz

harca jelenik meg, miközben a mélyben már nálunk is a jogállam intézményei által nehezen ellenőrizhető gazdasági érdekcsoportok küzdelme zajlik.

b) Finszter Géza egyik írásában arról értekezik, hogy nemcsak jogállami forradalom, de ezzel egyidejűleg jogállami ellenforradalom is zajlik. Ez a meghatározása arra utal, hogy nálunk nemcsak az IKEÁ-ban vásárolt bútor félkész, de a demokratikus intézményrendszer és működés is. Való igaz: 17 évvel a rendszerváltás után fontos alapkategóriák felől is még mindig „csend fülel, motoz a setét”. Fenyegeti-e mindez a jogállamot? Nézzük közelebbről ennek néhány megnyilvánulását.

A jogállami demokrácia sem nélkülözheti a jogállami módon meghatározott kötelezettségeket. Ez is fontos alapkategória. Ugyanakkor gyakorlatilag a rendszerváltás óta csak azt sugalmazzuk: kinek, mihez, milyen mélységű és tartalmú joga van. A kötelezettségekről pedig ténylegesen teljesen megfeledkeztünk, elfeledve, hogy a „jogállam” is „állam”, ahol a jogok mellett a kötelezettségek is jelen vannak. Úgy tűnik, az efelől szemérmes hallgatás változatlanul tovább tart.

A népszavazások körüli huzavona kapcsán is rögzíthető, hogy kétségkívül fontos politikai alapjogokról van itt szó. De vajon ez az intézmény ma ilyenként használatos-e? Hol a helye ma (és holnap) a népszavazás intézményének a magyar polgári demokráciában? Az „akar-e fizetni” kezdetű – sok gondolkodást igénylő, eldöntendő – kérdésre ad-e eligazítást a hatályos jogi (törvényi) szabályozás? Valamelyik állami szervnek a jogi rendezés hiátusait nyilvánvalóan pótolnia kellene. Feltételezhetően ez csakis (és kizárólag) az Országgyűlés lehet. Kérdés – ezt miért nem teszi meg?

A helyi népszavazások sincsenek a helyükön. Ma az a közhiedelem, hogy a helyi lakosság népszavazással mindent eldönthet: megakadályozhat vagy elrendelhet. A feledés homályába vész az az apróság, hogy helyi népszavazást (amely ügydöntő karakterű) csak a képviselő-testület hatáskörébe tartozó ügyben lehet tartani. A „véleménynyilvánító” népszavazás kategóriája mintha teljesen eltűnt volna. Jelentkezik persze egy veszedelmesebb „melléktermék” is itt: az nevezetesen, hogy ha nem lesz érvényes és eredményes a népszavazás, majd elérjük a célt polgári engedetlenségi mozgalommal. Valóban okkal merül fel az emberben az a gondolat, vajon akkor már nem lenne-e egyszerűbb, ha – mindenféle helyi népszavazás helyett azonnal – sodrófához vagy mogyorófa bothoz nyúlunk, s elnászpángolunk vele a hatóságot vagy az aktuális ellentábor? Mindenesetre ez jóval olcsóbb és látványosabb is lenne.

A tisztázatlan alapkategóriák sorában van persze maga a „demokrácia” is. Nincs egzakt definíciója a demokráciának. Kérdések fogalmazódnak meg vele kapcsolatban, s közülük némelyek még az alapokat is érintik. Így például: igaz-e, hogy a demokrácia a többség uralmát jelenti a kisebbség felett? Ebből következően: a demokrácia csak és kizárólag a kisebbségi jogok védelmét jelenti-e? Kérdés: benne van-e a demokrácia fogalmában és

tartalmában a többség védelme is az antiszociális kisebbséggel szemben? Másképpen szólva: van-e emberi méltósága a közösségnek, ami ugyancsak védelmet érdemelne? Úgy gondolom, vannak szőnyeg alá söpört, elvarratlan szálaink, amelyekkel azonban előbb-utóbb mégiscsak szembe kell néznünk. Mindez persze nem változtat azon az alapigazságon, hogy „a demokrácia tényleg nem más, mint az a gyanú, hogy az esetek többségében az emberek többségének szokott igaza lenni.”

Esetenként felmerül bennem az a gyanú is, hogy új, demokratikus, jogállami intézményeink is „jobban” működnek a kelleténél. Ilyesmit érzékelek az adatvédelem területén, ahol néha mintha megbénítanánk magát az államot is. (Alapállásnak a „minden tilos”-t látom, amelyhez képest üdítő kivétel az, amit szabad.) Magam is teljesen elbizonytalanodtam: egyetemeinken adatvédelmi szempontból vajon nem aggályos-e, hogy a vizsgára még éppen felkészülő hallgatók hallhatják társuk vizsgaeredményét? Az ugyanis tilos – ahogy az más országokban „jogállamkonform” módon megszokott –, hogy a vizsgaeredményeiket hirdető táblára kifüggesztjük.

„Tudásalapú”, „információs” alapú társadalmunkban néha joggal támad az embernek az az érzete is, hogy lassan-lassan már a technikát kezdjük kiszolgálni. Minthogy a számítógép még ezt is tudja, azt is tudja, nosza tápláljunk be további információkat. S azután egy ponton fordul a kép: a gép maga kér további adatokat, statisztikákat, jelentéseket, összefoglalókat az alapbázisai karbantartásához. (Mint a jugoszláv mesében: elindul a seprű, s mindenkin végigver, aki az útjába kerül.) Mindezekből a következtetés: az adatvédelem és az informatika (elektronikus közigazgatás) mintha a túlfellett/vagy inkább: túlbujánzó jogállam⁴ képét vetítené elő, amely a nyilvánvalóan jelenlévő fejletlen jogállami konstrukciókkal együtt egy legkevésbé sem boldogan megélhető államot eredményez.

Nos hát: ennyit az államról és az azt körülvevő világról.

II. Az egyénre ható tényezők

Milyen „egyén” szocializálódott nálunk az elmúlt 20 esztendőben? Olyan, amilyenné azt szándékosan (vagy akaratlanul) formáltuk.

Az itt figyelembevehető körülményekről részletes katasztert fektettem fel a „Jogállam és/vagy élhető állam” című tanulmányomban,⁵ amelynek főbb megállapításaira az alábbiak során is támaszkodni fogok.

Egész PIN-kódokkal, jelszavakkal rejtjelezett életünkben lassan abnormálissá válik a normális és fordítva. Ma már az egyetemistákkal is csak számítógépes kapcsolatban állunk, hovatovább nem is őket, csak a kódjaikat ismerjük. Ebben az országban a biztonsági örök száma már többszörösen felülmúlja a honvédségét, mely utóbbi tűzerejét Pintér

József keceli vállalkozó hadiarzenálja is messze meghaladja. (Igaz is: milyen ország az, amelyiknek hosszú hónapokon át egyetlen katonáját sem lehet látni?) Nálunk grémiумok alakulnak arra is, hogy a kivételes esetekből kiindulva és azokra támaszkodva az egész magyar rendőrség brutális voltát hirdessék Európa- és világszerte. S mindeközben a „gazda”, az állam bénán és bágyadtan hallgat.

Lassan az informatikai, tudásalapú társadalom kreatúráivá válunk, ahol telefonautomatákkal csevegünk, ahol lényegesen többet tudunk a ránk rontó szappanoperák hőseiről (bocsánat: sztárjairól), mint a magyar felfedezőkről, tudósokról.

Nálunk szervezett kiképzést tart a média arról, hogyan lehet elkerülni az adófizetést. A fél ország itt a viszki rablónak drukolt, akiben modernkori Robin Hoodot látott. Csodálnivaló-e, ha mindezek tudatában és ismeretében kételyei vannak az embernek a tekintetben, hogy a fokozatosan degenerálódó média hatására és következményeképpen eldeformálódott társadalmunk, közvéleményünk értékrendje is. (Mondják, a belgák úgy szabadultak meg a parlagfűtől, hogy az állam a leadott gyökeres példányokért pénzt fizetett. Tegyük a kezünket a szívünkre: vajon nálunk ezért a pénzért nem kezdenék-e el termesztetni az emberek a parlagfűvet?)

Kertész Ákos írja pár éve: „Nyugaton nem is kell a sírokat őrizni, mert ismeretlen a temetőben a lopás; nálunk sokan már nem is visznek virágot szeretteik sírjára, mert úgyis ellopják. És ki lopja el? A másik gyászoló.”

A velünk élő történelem része az is, hogy egy-egy vetítendő filmet a 12 év alattiak csak felnőtt jelenlétében nézhetik meg (bizonyára a kiskorú ekkor egészen mást lát); itt korunk hőse (a homályból hirtelen előbukkant, fortélyos módon újjagzaggá lett hazánkfia) arra kényszeríthet, hogy a kutyájával együtt fürödjék a strandon (mondván: tisztább az magánál is).

Az állam maga is megkezdte a maga külön életét a társadalom mellett: a bankokat, állami közszolgáltató szervezeteket ma már nem egyszerű telefonon elérni, hiszen ezt csak az tűzheti ki célul, aki vállalkozik egy sajátos kvízzjátékra: „nyomja meg az 1-es, a 2-es, a 3-as gombot, ezen belül a következő választási lehetőségei vannak ...” S azután a biztonsági örökkel őriztetett közintézményeink, önkormányzataink: valójában a biztonsági őr lehet annak a megállapítója, hol húzódnak demokratikus jogaink gyakorlásának a határai.

Rövid konklúzió: mindentől függetlenül jelen van a magyar társadalomban egy évtizedek óta magában hordott szokás- és hagyományrendszer, melynek el nem hanyagolható része nincs köszönőviszonyban a jogállam eszmevilágával. Kísértének Kulcsár Kálmának az 1980-as évek végén mondott szavai: „Az maga a magyar csoda lesz, ha az alapvetően keleti génrendszerünkkel egy nyugati találmányt, a jogállamot felépítjük magunknak.”

A fenti „furcsaságok” kialakulásában és jelenvalóságában persze komoly szerepet játszik egy igen fontos jogállami intézmény, a média. Vele kapcsolatban kerül(het) szóba a sajtó-, illetve véleménynyilvánítás mai tartalma, közelebbről ennek határai. Mit és hogyan közvetít ez (a Nyugat-Európában néhol valójában önálló hatalmi ágának is tekintett) intézményrendszer? S itt messze nem csupán a blődli társadalomra öntéséről van szó, hanem jóval súlyosabb dolgokról: arról, vajon mindig jogállami módon viselkedik-e a média?

Mi éri hát a magyar társadalmat a sokszínű média részéről, amely kétségkívül in sich (úgy magában) tényleg a demokratikus jogállam természetes velejárója kellene hogy legyen? Elég-e ehhez pusztán a sokszínű média megléte? A válasz egyszerű: nem. Fékekre, ellensúlyokra itt is szükség van, ez utóbbiak azonban ma félszegen, bátortalanul vannak jelen. A sajtó- és véleménynyilvánítás szabadsága nálunk valójában abszolút (korlátozhatatlan) alapjoggá lett, ahol az egyes lapok teljesen szabadon döntenek el, miként hurokolják meg azokat, akiket saját maguk vagy mások jelöltek ki erre a célra. Gyakorlatilag szabadon rágalmaznak, sértik az ártatlanok becsületét is. „A közszereplőnek többet kell túrníe, mint az átlagembernek” – mondják, s hivatkoznak az Alkotmánybíróság hasonló tartalmú határozataira. Csakhogy a sajtó felfogásában a „többet” túrés a „mindent” túréssal azonosítható, s mindez így is lesz mindaddig, amíg a személyiségi jogi perekben (egy előre bekalkulált) néhány 100 000 Ft-os büntetéssel valakinek az egy életre szóló megbélyegzését is meg lehet úszni. Az Egyesült Államokban, de Nyugat-Európa számos államában is a hazudozó, rágalmozó lapokat anyagi létalapjuktól fosztják meg a bíróságok. Nálunk néha az igazságszolgáltatás tétova tevéként megy tova az ilyen ügyekben. Nem is csodáltnivaló, hogy mára már maga is a céltáblára került.

Joggal merül fel a kérdés: helyén van-e nálunk a véleménynyilvánítás szabadsága? Nincs-e veszélye annak, hogy a véleményt „igazság- és értéktartalmára tekintet nélkül” védendőnek tartjuk? Egyáltalán: nem túl „liberális”-e ez a felfogás? Tényleg lehet-e miniszterelnököket „leromázni”, „lehazaárulózni”, avagy a köztársaság elnökét nem a mai alkalomhoz illő szavakkal jellemezni? Joggal tehető fel tehát a kérdés: nem járul-e hozzá a jogállam eróziójához alkalmasint a média is?

De egyáltalán: milyen politikaikultúra-háttérrel érlelődik, formálódik a magyar társadalom?

A demokrácia nem képzelhető el a politikai kultúra megfelelő állapota nélkül. Határozott meggyőződés az, hogy sors- és nemzetformáló jelentősége van annak, milyen az országban a politikai kultúra állapota. Anélkül, hogy hosszas bizonyításba kezdenék, itt is csak jelzéseket tehetek. Éspedig elsősorban azt, hogy alkalmasint a politikai kultúra minősége meghatározza a jogrendszer minőségét, állapotát is. Mondják pl.: hazánkban végre új, korszerű Alkotmányra lenne szüksége, s a történelem polcára kell felhelyeznünk a mai – sztálinista gyökerű – Alkotmányt. Ne feledjük azonban: önmagában nem elég

a „jó” Alkotmány, annak alkalmazásához a megfelelő feltételeknek is adottaknak kell lenniük. Nyugati szerzők írják: az Egyesült Államok Alkotmánya a demokratikus Alkotmányok mintapéldánya. Le is másolták azt (csaknem szó szerint) a közép-amerikai banán köztársaságok. Vajon ettől a rendszerük, annak működése azonossá (vagy legalább hasonlatossá) vált az Egyesült Államokéhoz? Ugyanúgy példaként hozhatjuk az Egyesült Királyság alkotmányos értékű normáit is, amelyek főbb célkitűzéseit (tartalmát) a valahai Brit Nemzetközösség tagállamai inkorporáltak a jogrendjükbe. Ettől azonban ők sem váltak hasonlatossá az Egyesült Királysághoz. Van tehát még valami, amire a „jó” Alkotmányon kívül szükség van. Ezt pedig a politikai kultúra adott állapotában jelölöm meg. De milyen is ez a magyar politikai kultúra?

Az általánosan vallott felfogásokra támaszkodva határozottan megállapítható: nincs országhatároktól független politikai kultúra. Minden ország politikai kultúráját alapvetően határozzák meg és befolyásolják a politikai és az állami múlt tapasztalatai: a hagyományok és a megszokások. Pl. Németországban etatista tradíciók hatottak (a centralizációs hagyományok nyomán), érződött az igazgatás politika-mentessége, de ugyanígy a német idealizmus és formalizmus jegyei is nyomot hagytak. Amikor Hindenburg marsallt 1925-ben birodalmi elnökké választották, e jelentős esemény tiszteletére emlékrmet vertek, egyik oldalán a megválasztott híres mondatával: „A hazáért mindent, a pártokért semmit.” Ausztriában az ország soknemzetiségűsége, a gazdasági fejlődés viszonylagos megkésettisége, illetőleg a kétségkívül gyakori kormányváltások hagytak nyomot a politikai kultúra alakulásán. Angliában konszenzuson alapuló, az Amerikai Egyesült Államokban a mechanikusan integrált politikai kultúra, Norvégiában az ún. közösségi rendszerrel jellemezhető politikai kultúra alakult ki.

E rövid kitekintés után nézzük, melyek a magyar politikai kultúra jellemző vonásai Kulcsár Kálmán szerint:⁶

- A paternalizmus. Ez az elem Nyugat-Európában a feudális abszolutizmussal együtt eltűnt, nálunk a jelei és jegyei mindmáig megmaradtak, s árnyékként vetülnek kamaszkorát élő jogállamunkra.
- Az intolerancia. Ez nálunk nemcsak a konfliktustúrés alacsony fokában, mások véleményének sokszor harsányan sértő semmibevételében nyilvánul meg, hanem a társadalmi változásokkal szembeni türelmetlenségben is. Az intoleranciából nálunk közvetlenül „büntetésigény” is fakad. Büntetünk élő, büntetünk holtat: kit többször újratemetünk, kit nemes egyszerűséggel csak elviszünk a sírjából.
- A személyi kapcsolatok politikaiakká transzformálása. Ez az elem ugyancsak a feudális hierarchiáltsággal áll szoros összefüggésben, de e gyökere ellenére mindmáig jellemzője a magyar gyakorlatnak. E személyes kapcsolatok politikai elemekként mutatkoznak (mutatkozhatnak) meg, sikeresen háttérbe szorítva a szaktudást még az olyan pozíciókban is, amelyek pedig egyértelműen szakismeretet igényelnének.

– Politikai kultúránk állapota meghatározó jelentőségű a viselkedéskultúránkra nézve is, s ez utóbbi közvetlenül hat a közérzetünkre is.

Kis lépésre esik mindezekről az „értékek” beépülésének követelése a demokratikus rendbe. Ezek száma szinte felsorolhatatlan, csupán példálózva említhető közülük néhány: erkölcs, igazságosság, méltányosság. Tessék mondani: ebben a rohanó világban van-e még tartalmuk, jelentésük ezeknek a kategóriáknak? Vagy eleve olyan ásatag fogalmak ezek, amelyek globalizált világunkban már teljesen kiüresedtek? Folytathatnám a hazaszeretetet; emlékszik-e valaki arra, mikor használta a magyar média utóljára az ország helyett a hazát? Kétségkívül fontos zsinórmértéket jelent számunkra európai uniós tagságunk. Ugyanakkor alkalmasint vajon nem Európa hátsó bejáratán közlekedünk-e? Próbálja ki valaki: ha kocsiját Franciaországban műszakiztatja, elfogadják-e azt a magyar hatóságok? Egyáltalán: kell-e nekünk pápábnak lenni a pápánál? Vagy: EU-s előírásra nem állítunk elő bort direkt termő szőlőből. Mégis, ha ilyet szeretnénk inni, átruccanhatunk Burgerlandba, ahol ezt nyugodtan megtehetjük az első sarki kocsmában. (Uhudlert kell kérni.)

III. A társadalom (és az egyén) felelősségéről

AB határozatok az állami és a magánszféra metszéspontján

1. Feltehetően sikerült a fentiekkel érzékeltetni, hogy mind az „állam”, mind pedig az „egyén” oldalán számos olyan tényező van, amely az említettek helyének, szerepének tisztázását nagymértékben megnehezíti. Nem csodáltnivaló hát, ha bizonyos szituációkban a társadalom reakciói meglehetősen, de legalábbis elgondolkodtatóak. Csak néhány példa ehhez: 2006. augusztus 20-án már délután 14 órától minden órában hírt adott a rádió arról, hogy nagy vihar közeledik Budapest felé, ami várhatóan este 9 óra környékén csap le a fővárosra. A többszöri figyelmeztetések ellenére kisgyermekes szülők százai (kisgyermekekkel együtt) voltak kíváncsiak az éppen akkor kezdődő tűzijátéokra. A vihartasztrófa több halálos áldozatot követelt, melynek felelőseit a társadalom (nemkülönben a „hivatalos politika” egy része) a Kormányban és a Meteorológiai Intézetben vélte megtalálni. Gyakorlatilag szó sem esett arról, hogy volt-e egyáltalán felelőssége a szülőknek, a családoknak, de egyáltalán az ünnepségen résztvevőknek. 2–3 évig folyt a kísérlet a felelősség megállapítására, csak éppen arról nem esett egyetlen szó sem, vajon kellő gondossággal jártak-e el maguk az ünnepségen résztvevők. Vagy: milyen „felelős társadalom” az, amely a pályaválasztás küszöbén álló, középiskolát végzett gyermekei felvételi lapját az utolsó nap utolsó óráiban kívánja elektronikus úton továbbítani? S minthogy megközelítően 8000-en szándékoztak igénybevenni ezt a lehetőséget, lefagyott a számítógép. Ter-

mészetesen itt is mindenki „felelős” volt, csak éppen a gyermeke jövőjéért felelős szülő nem. Jól van ez így?

Nos hát, a fentiek az az „alap”, amire ráépülhetnek azok az alkotmánybíróági határozatok, amelyek az állami és a magánszféra [az állam–társadalom (egyén)] kapcsolatát, e kapcsolatok határmezsgyéjét iparkodnak kijelölni. Gondolnivaló, hogy e határvonalak megvonásánál nincs könnyű helyzetben az Alkotmánybíróság sem. A fő gondot az jelenti, hogy a sokszor dogmatikailag sem kimunkált kereteket, feltételeket is – szinte esetről esetre – az Alkotmánybíróságnak kell magának kimunkálnia. Márpedig kétségkívül igen komoly ügyekről, egyebek mellett az emberi méltóságot, önrendelkezési jogot, szabadságjogokat érintő ügyekről van szó, amelyeknél tényleg a lehető legnagyobb gondossággal kell a testületnek eljárnia. Közülük csak néhányat említve:

- a) A magzati élet védelméről szóló 1992. évi LXXIX. törvény felülvizsgálata. („Abortusz-törvény”) (Hol húzódik az állam életvédelmi kötelezettsége és hol a nő önrendelkezési jogának határa?) [48/1998. (XI. 23.) AB határozat]
- b) A névhez való jogra vonatkozó egyes jogszabályok alkotmányellenességéről, illetve alkotmányellenességének vizsgálatáról. („Névhatározat”) [58/2001. (XII. 7.) AB határozat] (Megvédheti-e az állam a szülőtől a gyermeket? Azaz: adható-e tetszés szerinti név, az milyen feltételek mellett változtatható meg, egyáltalán kell-e mindenkinek névvel rendelkeznie?)
- c) A Hajózási Szabályzatot tartalmazó 27/1993. (IX. 23.) KHVM rendelet alkotmányossági felülvizsgálata tárgyában hozott határozat. [1005/B/1996. AB határozat] (Köteles-e biztosítani az állam a pihenéshez való jog körében a meghatározott módot is?)
- d) A halálbüntetés alkotmányellenességét megállapító határozat. [23/1990. (X. 31.) AB határozat] („Jogában” áll-e az államnak az emberi élet kioltása?)
- e) A gyógyíthatatlan betegek önrendelkezési jogának értelmezéséről szóló határozat. („Eutanázia” határozat) [9/2004. (III. 30.) AB határozat] (Meddig terjed a gyógyíthatatlan beteg önrendelkezési joga?)
- f) A gyülekezési jog határait kijelölő alkotmánybíróági határozat. [75/2008. (V. 29.) AB határozat] (Kiterjed-e a gyülekezési jog az előzetes szervezés nélküli gyűlésekre, illetőleg az olyan békés rendezvények megtartására, amelyekre a gyülekezésre okot adó esemény miatt csak rövid időn belül kerülhet sor?)
- g) A bejegyzett élettársi kapcsolatról szóló határozat. [533/B/2009. sz. ügy] (Az azonos nemű személyek által létrehozott bejegyzett élettársi kapcsolat tartalmát miként szabályozhatja az állam?)

A felsorolt határozatok bizonyára érzékeltetik annak a megállapításnak a súlyát, amelynek értelmében az állam és a magánszféra határmezsgyéi gyakorlatilag csak alapos vizsgálódások eredményeként húzhatók meg. S ahogy ezt e rövid előadásomban bizonyí-

tani igyekeztem, a legkevésbé sem segíti elő az állam és az egyén (általában a társadalom) helyének, szerepének a jelenlegi körülhatároltsága. Akad tennivaló bőven, de korrekt terápia csak tisztességes diagnózisra lesz építhető. Ehhez próbáltam én most egy kis ösztönzést adni.

Jegyzetek

- ¹ Molnár Tamás: A lobbik kora jön. Századvégi mérleg. Válogatott írások. Kairosz. 223–224. o.
- ² A The Economist cikkére hivatkozva írja ezt a Népszabadság 1994. szeptember 21-i száma.
- ³ Timoránszky Péter: A lobbik. Magyar Közigazgatás. 1991. évi 10. szám 882. o.
- ⁴ Georg Brunner: A működő jogállam jogalkotásának problémái. Politikatörténeti Alapítvány. 1943. 24. o.
- ⁵ Megjelent: Ünnepi kötet. Ivancsics Imre egyetemi docens, decan emeritus.
- ⁶ Kulcsár Kálmán: Politika és jogszociológia. Budapest, 1987. 336. o.

Irodalomjegyzék

- Molnár Tamás: A lobbik kora jön. Századvégi mérleg. Válogatott írások. Kairosz. 223–224. o.
- Timoránszky Péter: A lobbik. Magyar Közigazgatás. 1991. évi 10. szám 882. o.
- Georg Brunner: A működő jogállam jogalkotásának problémái. Politikatörténeti Alapítvány. 1943. 24. o.
- Kulcsár Kálmán: Politika és jogszociológia. Budapest, 1987. 336. o.

Dr. Kovács Árpád

egyetemi tanár, a Magyar Közgazdasági Társaság elnöke

Az állami szerepvállalás – állami feladatellátás dilemmái

A kormányzás elsősorban problémamegoldást jelent, amelynek egyaránt eszköze a szabályozás, az igazgatás, a hatósági tevékenység, a közszolgáltatás nyújtása, de az is, hogy az állami szervek segítik és ösztönzik, hogy a felmerült problémákat önkormányzati szervek, a civil szerveződések, magánvállalkozások, illetve ezek összefogása oldja meg. Az állami szerepvállalásnak ezt az új szemléletét – unalomig ismételtetjük – a szakirodalom „jó kormányzásnak” nevezi. Arról azonban már kevesebb szó esik, hogy ez valójában mit is jelent. A továbbiakban, a mai Magyarországra figyelve, erről foglalom össze gondolataimat.¹

1. Az államháztartás és a reálgazdaság menedzselésének közeledése, valamint a civil szféra szerepe

Az utóbbi évtizedekben jelentős változások tapasztalhatók a közigazgatásban, így természetesen a pénzügyek menedzselésében is. Alapkérdés, hogy valójában a közszféra közeledett-e a magánhoz, vagy a magánszféra igyekszik a maga képére alakítani a közszférát, s benne – természetesen – a közigazgatást.

Mind nyilvánvalóbb, hogy belátható időn belül szükség van az állam szerepének újragondolására, és ekkor szembekerülünk azokkal a választásokkal, amelyek ahhoz kapcsolódnak, hogy milyen irányban és mértékben változzon az állam szerepe, megfelelő megoldás-e a minimális állam koncepciója, vagy az állam funkcióinak változtatásával újfajta államstruktúra kiépítése jelenti-e a kivezető utat a válságból. Az út keresésében nem nélkülözhető, hogy az államiséget több különböző, de egymással azért kölcsönhatásban lévő nézőpontból vizsgáljuk, úgymint

- a szervezeti felépítés és irányítás;
- a politikai rendszer felépítése;
- a legitimációs, bizalmi alap és
- a kulturális és strukturális tényezők komponenseit.²

Az állami szerepvállalást és annak változásait vizsgálva már az első lépések után kiderül, hogy nem csak technikai közelítésmódot jelent, ha a piaci mechanizmusok és a tradicionálisan bürokratikus igazgatás viszonyát, egymáshoz közelítését, együttműködésük formáin keresztül tekintjük át. Ez ugyanis nem csupán azt jelenti, hogy a kétféle eljárási technikát közelítjük egymáshoz, hanem azt is, hogy a *vezénylés szemlélete* is megváltozik, amikor a piaci mechanizmusok egy részét alkalmazzuk a közfeladatok ellátásában, miközben tudjuk, hogy a nagyvállalatok, a multinacionális vállalati konglomerátumok irányításában is mind nagyobb arányban alkalmazzák az államigazgatásból átvett „bürokratikus” modelleket.³ Az ilyen szerepvállalás-módosulás akkor hatékony, ha ennek megvannak azok a (minimális) feltételei, amelyek egyrészt a társadalmi-gazdasági befogadáshoz, illetve a menedzselésben a szerepet vállalók képességeihez, felkészültségéhez köthetők, s személyes motivációjuk meghaladja a rövidtávú csoportérdek-érvényesítés szemhatárát.⁴ Ha ezek a kondíciók hiányoznak, akkor ennek a társadalmi-gazdasági vezénylés hatékonysága látja kárát. Ennek példája – sajnos – mindaz, ami a magyar állam-szervezet, közigazgatás működésében az elmúlt 8 évben történt.

Részben ennek reakciójaként is felfogható, hogy a civil társadalom növekvő szerepet tölt be a közfeladatok meghatározásában és (kényszerűen) ellátásában, a magán- és a közszféra működésének összehangolásában, s különösen a modernizációs *változások* generálásában, vagy éppen azok *megakadályozásában*. Ez a kettős meghatározottság már olyan erőteljes, hogy az állami és a piaci szektorok mellett joggal tekinthetjük Harmadik Szektornak ezt a szférát. Ennek kontextusában említjük meg, hogy a munkamegosztás, technikai fejlődés nyomán egyre kisebb munkavállaló vagy akár civil demonstráló csoportoknak van a nagy rendszerek működésének bénítása útján a számukra fontos érdekek és értékek érvényesítésében olyan lehetősége, ami korábban nem volt jellemző.⁵ Ebből kiindulva, akárcsak a gazdaság egészét tekintve, az államháztartási gazdálkodás folyamatait elemezve aligha kerülhető meg az a kérdés, hogy a több éven át egymásra rakódó feszültségek nyomán előálló „helyzet” milyen mértékben determinálja a további események menetét. Vagyis, miképpen korlátozza a kormányzás mozgásterét, vagy legalábbis olyan súlyos konfliktusokkal terheli meg azt, hogy az idő előrehaladásával megvalósíthatóságukban egyre kockázatosabbá válnak a reálgazdasági érdekek mentén elhatározott kitörési/modernizációs kísérletek, hogy aztán ezek elmaradása, tovább növelve a feszültségeket, egy ördögi körben még inkább korlátozza a kitörés lehetőségeit. Magyarország ebben vergődik ma!

Ezek a belső meghatározottságok részben a külső, mintakövetési zavarok visszatükröződéseinek is tekinthetők, mégis inkább a magyar közpolitika és vele az államháztartás működési pályáivének, ellentmondásos belső viszonyainak, jövőkép nélküliségének, és nem utolsósorban a rendszerváltozás ún. „kiegyezéses” jellegének – amelynek folyamatában a korábbi elit politikai hatalmát gazdasági pozíciókká konvertálhatta – tulajdoníthatók.

Az értékváltságon és az alapvetően az 1989-ig terjedő időszak és az ott játszott személyi belesimulás megtéléséhez visszavezethető politikai polarizálódáson túl a társadalmat továbbbi számos, igen súlyos érdekütközés terheli, amit évek óta képtelen a magyar közpolitika oldani, sőt ezek az árkok 2008–2009-ben tovább mélyültek.

Az 1989-ben bekövetkezett, a piacgazdaság, a többpárti demokrácia és a jogállamiság irányába tett fordulat alapvető jellemzője, hogy az akkor elfogadott, a gazdasági-politikai változások alapját jelentő törvények a reálgazdaságban biztosították az átmenetet. Ugyanakkor a rendszerváltozás sajátos kompromisszumaként a nagy közösségi (jóléti) ellátó rendszerek modernizációja – mintakövetési bizonytalanságok miatt is – elmaradt. Változatlanul hagyták az állam ellátási felelősségére épülő társadalmi szolgáltatásokat. A technikai haladással, előregedő társadalommal, a gyógyítás-technológia fejlődésével új igényeknek alárendelt, növekvő finanszírozási kötelezettség alakult ki. A túlterhelt rendszert a választási ciklusokhoz köthető – a potenciális támogató csoportoknak, rétegeknek, korcsoportoknak kedvezni igyekvő – ígéretdömpingek nehezen menedzselhetővé tették. A korábbi paternalista rendszerben gyökerező, társadalmi vívmánynak tartott (vagy néha, csak a megszokás és az ismeretlentől tartás által, annak vélt) szociális ellátások képezték az alapját az 1990-es évek elejétől működő szerkezetnek.

Mindez az állam megváltozó társadalmi és gazdasági szerepének mélyebb, elvi tisztázása, feladatainak pontosabb meghatározása nélkül úgy élvezett törvényi védelmet, hogy nem vizsgálták érdemien: az éppen adott, törvényben szabályozott megoldás valóságos modernizációt jelent vagy sem? Vannak-e szociálisan igazságosabbak, technikában, szervezésben modernebbek, olcsóbbak vagy sem, vagy csak a finanszírozási források szükségének elfedésére, a „közérzetjavításra” szolgál. Részben ennek a „modellkövetési” bizonytalanságnak köszönhetően mind ez ideig megvalósíthatatlannak bizonyult az állami feladatoknak olyan igényű körvonalazása, amely lehetővé tenné hosszabb távon az állam feladatfinanszírozási vállalásainak kijelölését, s vele közjogi szempontból a költségvetés tartalmi-súlyponti minősítését.

2. A versenyképesség méréséről és Magyarország helyzetéről három tükörben

Egy évek óta folytatott kutatási projekt keretében Báger Gusztávval arra tettünk kísérletet, hogy három oldalról – három tükörben – vizsgáljuk meg a közigazgatás és a versenyképesség összetett, sokoldalú kapcsolatát, és így mutassuk be azokat a területeket, ahol sürgős változásokra van szükség.⁶ Vizsgálódásunk első tükré a nemzetközi összehasonlító elemzések néhány fontos tapasztalatának összegzése, másik tükrét pedig egy felmérés

eredményei alkották. A harmadik tükröt az Állami Számvevőszék jelentései és tanácsadó tevékenysége alapján kirajzolódó kép nyújtotta. A továbbiakban közreadott gondolatcsor nemcsak néhány újabb információval tér el a közös tanulmányunkban⁷ foglaltaktól, hanem abban is, hogy az első „tükröt” kettébontva, külön szerepeltette a meghatározó nemzetközi elemzések következtetéseit, s a honi reflexiókat alapvetően a felmérés következtetéseire koncentrálvá vontá össze, a területi korlátokon túl abból kiindulva, hogy az ÁSZKUT hivatkozott tanulmányában – szélesebb horizonton – mindezek részletesebben is megtalálhatók.

2.1. A nemzetközi összehasonlító elemzések – IMD⁸

A magyar közsféra nemzetközi keretbe helyezett versenyképességi „tájképét” elsőként a Versenyképességi Évkönyvek alapján tekintjük át, annál is inkább, mert a bevezető gondolatok között felsorolt négy, Fukuyama megközelítését követő elemzési nézőpontnak is jórészt megfelelnek. E célból az indikátorokat 4 csoportra bontva vizsgálják,⁹ ezek:

- gazdasági teljesítmény (80 indikátor);
- kormányzati hatékonyság (73 indikátor);
- üzleti hatékonyság (70 indikátor);
- infrastrukturális fejlettség (108 indikátor).

A versenyképesség alakulásához, illetve az országok rangsorbeli helyzetének megállapításához e négy meghatározó területhez tartozó indikátorok értékeit indexszámokkal vagy szakértői vélemények alapján pontozással határozzák meg.

Magyarország tehát 2004 és 2007 között – a 2005. évi átmeneti pozíciócsökkenéssel – a 35. helyet foglalta el a nemzetközi versenyképességi rangsorban. 2008-ban és 2009-ben azonban már csak a 38., illetve a 43. helyre került a vizsgált 55 ország között, ami *nagyfokú pozícióromlást jelent*.

A négy részmutató csoport közül a gazdasági teljesítmény és az infrastrukturális fejlettség rangsorbeli helyzete az utóbbi két évben sem változott, illetve csak kis mértékben romlott, szemben az üzleti és a kormányzati hatékonyságéval. A nagy évenkénti ingadozást mutató gazdasági teljesítmény indikátor alapján Magyarország 2009-ben még előre is lépett a rangsorban: a 2008. évi 39-ről a 32. helyre. Ezt – többek között – négy fő tényező: az országban működő külföldi tőke és a külföldön működő magyar tőke állományának nagysága, az infláció alacsonyabb foka, a szolgáltatások exportjának növekedése és az export bővülése magyarázza. Az infrastrukturális fejlettség 24–28. rangsorbeli helyzete 2008-ig változatlan maradt, de 2009-ben jelentős pozícióromlás (32. hely) tapasztalható.¹⁰

Magyarország helyezése a nemzetközi versenyképességi rangsorban

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Összevont mutató	35	31	35	35	38	43
Gazdasági teljesítmény	39	43	37	38	39	32
Üzleti hatékonyság	38	30	33	41	45	50
Infrastrukturális fejlettség	27	24	28	25	27	32
Kormányzati hatékonyság	37	31	35	40	47	48
Közpénzügyek			44*	51	51	53
Költségvetési politika			42*	53	53	53
Intézményi keretek			40*	33	35	45
Üzleti szabályozás			14*	11	11	15
Szociális keretek			22*	27	35	40

* A 2007 utáni rangsorban szereplő 55 országra becsült érték.

Forrás: ÁSZKUT/IMD World Competitiveness Yearbook 2006, 2007, 2008, 2009.

Hasonló, folyamatos visszaesés tapasztalható az *üzleti hatékonyság területén* is, hiszen 2006-ban még a 33. rangsorbeli helyet foglalta el, ami azonban 2009-re már az 50. helyre változott. E pozícióromlás illusztrálásakor a következő tényezőkre hivatkozhatunk: a kis- és középvállalatok nemzetközi sztenderdekkel mért hatékonysága terén utolsóként szerepelünk, a vállalati vezetők szociális felelőssége tekintetében az utolsó előtti helyen vagyunk, a lakosság rugalmassága és alkalmazkodó képessége az új kihívásokkal kapcsolatban az 53. helyen áll, és a vállalkozási készségünk az 51. helyet foglalja el, szemben a tavalyi 39. hellyel.

A *kormányzati hatékonyság terén* hasonló méretű és folyamatos visszaesés mutatkozik. 2006-ban a 35. rangsorbeli helyzetünk 2007-ben a 40., 2008-ban a 47., majd 2009-ben a 48. helyre változott, és így – az üzleti teljesítmény mellett – ez a másik részterület, amely jelentősen hozzájárult az összevont versenyképességi mutató romlásához. A táblázat tájékoztatást nyújt arról is, hogy a kormányzati hatékonyságot alkotó 5 tényező csoport közül melyik, milyen mértékben játszott szerepet a kialakult eredményben. E negatív változásban a listavezető a szociális keretekre vonatkozó indikátorok romlása, előidézve, hogy a 2006. évi 22. helyről az országok rangsorában Magyarország – *óriásit romolva* – a 40. helyre csúszson vissza. Ebben olyan indikátorok játszottak főszerepet, mint a politikai instabilitás kockázatának növekedése, a közbiztonság romlása, a szociális kohézió, az esélyegyenlőség gyengülése.

A költségvetési politikára vonatkozó indikátorok változása azzal járt, hogy e tényezőcsoport rangsorbeli helyzete a 2006. évi 42. helyről visszaesett az 53. helyre, amelyen 2007 óta stagnál. Ez – többek között – az adóterhek növelésének, a társadalombiztosítási járulékok – ezen belül is főként a foglalkoztatottak társadalombiztosítási hozzájárulása – emelkedésének és az adócsalás lassú visszaszorítási ütemének köszönhető.

A közpénzügyek indikátorai alapján e tényezőcsoport 2006. évi 44. helyezése – a 2007. és 2008. évi 51-ről – 2009-ben szintén az 53. helyre esett vissza. Ez olyan ismert tényezőkkel magyarázható, mint a költségvetési deficit nagysága (a 2007. évi 55. utolsó, a 2008. évi utolsó előtti országpozíció), az államadósság – azon belül kiemelten a külföldi adósság – emelkedése és a költségvetési kiadások magas szintje.

Az intézményi keretek rangsorbeli helyzete a 2006. évi 40-ről 2007-ben a 33., 2008-ban a 35. helyre javult a tőkeköltségek csökkenése, a kamat mérséklődése, az MNB politikájának a fejlődésre gyakorolt hatása és a kormány gazdaságpolitikájának alkalmazkodóképessége következtében. 2009-ben azonban – többek között – e mutatók kedvezőtlen alakulása, továbbá a transzparencia, a bürokrácia és a korrupció helyzetének romlása is nagyban hozzájárult ahhoz, hogy Magyarország 55 ország között a tíz pozícióval kedvezőtlenebb 45. helyet foglalja el.

Az üzleti szabályozás¹¹ országunk esetében – a nemzetközi megítélés szerint – a kormányzati tevékenység viszonylag legversenyképesebb területe, ami feltételezhetően – további kutatásokat igényelve – összefügg a vállalkozói szemlélet más összefüggésekben, az előzőekben kárhoztatott érvényesülésével, és sok, itt ismertetett tényező miatt nem járhatott együtt a versenyképesség javulásával, sőt...

Az IMD versenyképességi vizsgáló módszere lehetővé teszi, hogy a versenyképességet a tényezőcsoportok szintjénél konkrétabban, az egyes indikátorok segítségével is elemezzük.¹²

2006-ban – nemzetközi összehasonlításban – a leginkább kedvezőtlen indikátorok az állami költségvetés pozíciójára, a külső adósságra, az adókra és járulékokra, a kormánypolitika konzisztenciájának és a döntések végrehajtásának gyengeségére, az MNB politikájának nem kielégítő pozitív hatására és a transzparencia nem kielégítő fokára vonatkozóak voltak. Az szja rátája (az egy fő által fizetett adó és az egy főre jutó GDP hányadosa) alapján Magyarország mind a négy vizsgált évben az utolsó helyet foglalta el az országok között. A többi mutató közül négy: a kormányzat külső adóssága, az MNB politikájának fejlődésre gyakorolt hatása, a munkaadók tb-járulékának nagysága és a transzparencia elégtelensége pedig három évben szerepel a legrosszabb mutatók között.

A kormányzati tevékenység leginkább kedvezőtlen indikátorai

Indikátorok	2006	2007	2008	2009
Kormányzat külső adóssága	35	38	48	52
Kormány döntéseinek végrehajtása	36	28	48	52
Kormány politikájának konzisztenciája	42	31	47	–
SZJA rátája	52	55	55	55
MNB politikájának hatása a fejlődésre	50	48	33	54
Költségvetési deficit	51	55	54	44
Munkaadók tb-járulékának nagysága	49	49	49	52
Költségvetési támogatás	45	31	32	33
Költségvetési kiadás nagysága	51	50	51	52
Transzparencia	40	43	47	50
Politikai instabilitás kockázata	27	43	50	51
Adócsalás	34	52	48	51
Feketegazdaság	38	42	40	49
Vállalati nyereségadó	13	25	45	43
Közszolgáltatások politikai befolyásolása	35	40	47	–
Korrupció	33	31	35	39
Jogi és szabályozási keretek	20	23	33	31
Tőkeköltség	43	38	34	55
Lakosság előregedése	–	–	41	54
Kormányzat teljes adóssága	38	46	47	50
Munkavállalók tb-hozzájárulása	39	43	46	48

Forrás: ÁSDZKUT/IMD World Competitiveness Yearbook 2006, 2007, 2008, 2009.

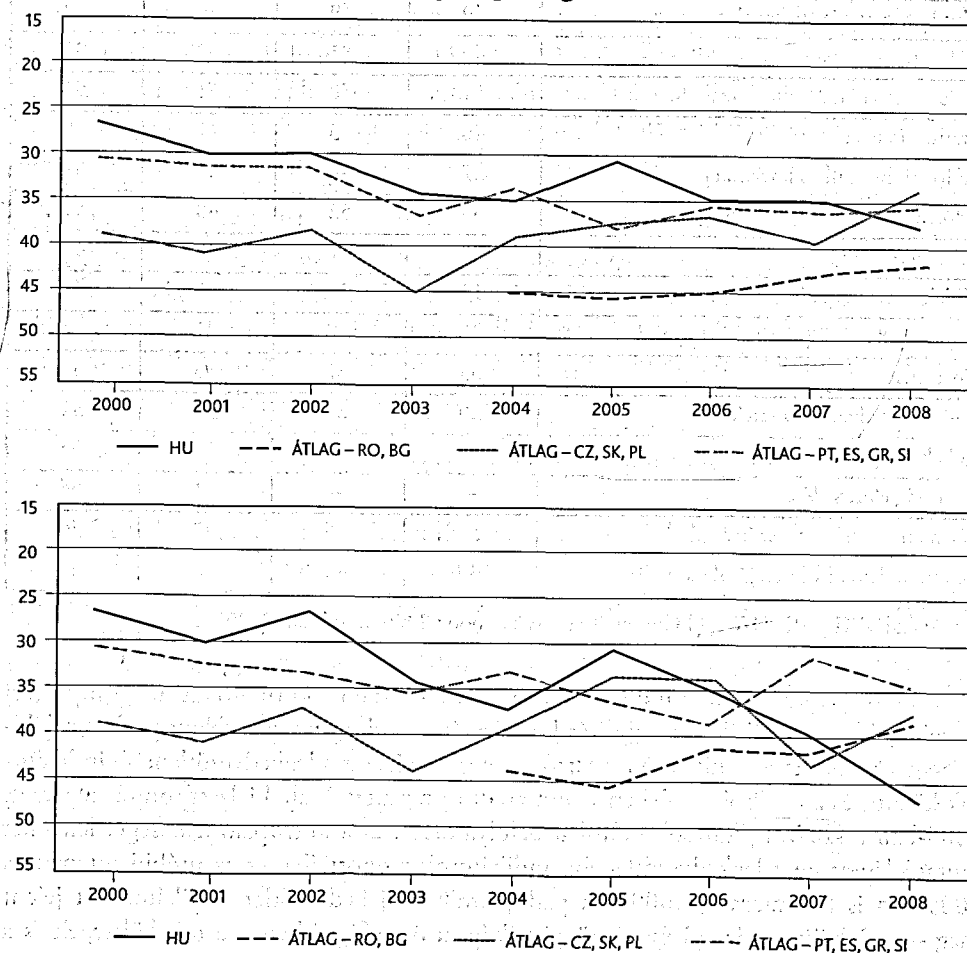
A 2006. évi kedvezőtlen indikátorok mellett 2007-ben a kormányzati tevékenységgel összefüggésben a politikai instabilitás kockázatát, az adócsalás és a feketegazdaság fejlődésre gyakorolt hatását kifejező mutatók köre is megjelent a legkedvezőtlenebb indikátorok között, és a további két évben fennmaradt az e mutatók által jelzett romló folyamat. 2008-ban a közszolgáltatások politikai befolyásolását és a korrupció jelenségét leíró két mutató lépett be a legkedvezőtlenebb indikátorok csoportjába, és az utóbbi intenzitása 2009-ben is fennmaradt. 2009-ben pedig további új kedvezőtlen indikátorként jelent meg – a globális gazdasági és pénzügyi válsággal összefüggésben – a tőkeköltségek és a

kormányzat teljes adósságának az emelkedése. Míg a munkavállalók tb-hozzájárulásának mértéke az előző évhez képest ugyan változatlan maradt, nemzetközi összehasonlításban így is kedvezőtlenebbé vált.

Vázlatos összehasonlítás más, hasonló sorsú országokkal¹³

Mint látható, az összevont mutató szerint a régiókból Bulgária és Románia 2007–2008-ban tovább javítottak a pozíciójukon; Csehország, Lengyelország és Szlovákia – az átlagos pozíciójukat tekintve – pedig megelőzték bennünket.

Összevont versenyképességi rangszám, 2000–2008



Az összevont mutatót alkotó részmutatók (kormányzati hatékonyság, gazdasági teljesítmény, üzleti hatékonyság, infrastruktúra) közül Magyarország esetében a kormányzati hatékonyság területén bemutatott tényezők miatti visszaesése, illetve más országcsoportok helyzetének alakulása alapján látható, hogy a kormányzati hatékonyság Magyarországon nagymértékben romlott; Bulgária és Románia javított pozícióján; a Cseh Köztársaság, a Szlovák Köztársaság és Lengyelország pedig tudta tartani a korábban megszerzett rangsorbeli helyzetét.

Ami az üzleti hatékonyság részmutatóját illeti, Magyarország rangsorbeli helyzete szintén romlott, miközben a másik két országcsoport megőrizte korábban elfoglalt pozícióját. A gazdasági teljesítményt kifejező részmutató tekintetében Magyarország helyzete jelentősen romlott, Bulgária és Románia megőrizte, a Cseh Köztársaság, a Szlovák Köztársaság és Lengyelország pedig kis mértékben javította versenyképességi státuszát. Magyarország – a részmutatók közül – egyedül az infrastruktúra területén tudta csak megőrizni korábbi relatív helyzetét.

2.2. Nemzetközi összehasonlító elemzések – WEF

Az IMD értékelése után most – egy rövid összehasonlítás erejéig – vessünk pillantást a másik világszerte ismert versenyképességi elemző központ, a genfi-davosi székhelyű Világgazdasági Fórum (World Economic Forum, WEF) versenyképességi rangsorára. E más módszer alkalmazásával összeállított rangsor a világ 131 országára készül.

Az alkalmazott Globális Versenyképességi Index (Global Competitiveness Index, GCI)¹⁴ szerint Magyarország 2008-ban a 62. volt, ami 2007-hez képest 15 kedvezőtlenebb besorolást, nagyarányú visszaesést jelent. Ez a változás alapvetően azzal függ össze, hogy a WEF elemzése az országok lényegesen nagyobb körére terjed ki, s többnyire olyan fejlődő országokra, amelyek a versenyképesség szempontjából kedvezőtlenebb helyzetben vannak. Ez azt jelenti, hogy Magyarország az országok kedvezőbb középső harmadába tartozik, míg az IMD szerint csak az országok utolsó harmadába.

A két módszerrel kapcsolatban érdemes megjegyezni, hogy 2008-ban a versenyképességi ranglétra első 5 helyezettje két eltéréssel azonos: az IMD szerint 1. Egyesült Államok, 2. Szingapúr, 3. Hong Kong, 4. Svájc és 5. Luxemburg; a GCI szerint 1. Egyesült Államok, 2. Svájc, 3. Dánia, 4. Svédország és 5. Szingapúr. Figyelemre méltó az is, hogy ebben az évben Kína az IMD szerint 17. helyen állt, a GCI szerint pedig a 30. helyen, négyvel javítva pozícióját 2007-hez képest.

Tekintve, hogy az IMD módszerétől eltérően a GCI módszer nem alkalmaz önálló, átfogó kormányzati csoportosítást, eredményeik összehasonlítására nincs mód. Ezen belül az intézményi keretek, tényezőcsoportok a tartalmukat tekintve azonban kellő közelség-

ben vannak, így mód nyílik egy hozzávetőleges összehasonlításra: e tényezőcsoportot tekintve az IMD szerint Magyarország a 35. helyet foglalta el, szemben a GCI szerinti 64. hellyel.

*A kormányzati tevékenység tíz leginkább kedvezőtlen
indikátora és pontszáma*

	2007	2008
Politikusok iránti közbizalom	75	94
Kormányzati döntéshozatal átláthatósága	94	117
Költségvetési deficit	126	123
Államadósság	100	110
Oktatási rendszer minősége	65	87
Alkalmazottak képzése	74	101
Adózás mértéke és hatása	117	133
Teljes adórátá	99	105
Vállalati K+F kiadások	68	83
Technikailag korszerű termékek közbeszerzése	86	116

Forrás: ÁSZKUT/The Global Competitiveness Report 2007–2008; 2008–2009.

A versenyképességi probléma különösen szembeötlő az államháztartással kapcsolatban: az államadósság ország rangsorbeli helye 100 fölött van, a költségvetési deficit pedig 120 fölött. A magyar adózás relatív helyzetének megítélése szintén igen kedvezőtlen: a teljes adórátá rangsorbeli helyzete 100 körüli, míg az adózás mértéke és hatása 2007-ben a 117., 2008-ban pedig a 133. helyen állt, amihez hozzátehetjük még a támogatások nagymértékű versenyt torzító hatását is. Versenyképességi hátrányunk látható az oktatás és képzés, illetve a kutatás-fejlesztés területén is: az oktatási rendszer minőségindikátorának 2007. évi 65. helye 2008-ban a 87-re változott. Ennél is kedvezőtlenebb helyzetet mutat az alkalmazottak képzésének az indikátora. A magyar vállalatok 2008-ban 82 ország vállalatánál fordítottak kevesebbet kutatási és fejlesztési kiadásokra, kevesebbet, mint a többi vi-segrádi ország.

A politikai-kormányzati tevékenység szintén hátrányosan érinti az ország relatív versenyképességi helyzetét: 2008-ban mind a kormányzati döntéshozatal átláthatósága, mind a politikusok iránti közbizalom indikátorának rangsorbeli helyzete igen jelentősen, mintegy 20 pozíciót romlott.

A Magyarországra vonatkozó indikátorokat tekintve – az alkalmazott módszertan különbözősége ellenére – megállapíthatjuk, hogy az ország lemaradásának, versenyképességi problémáinak megítélése azonos, illetve nagyfokú hasonlóságot mutat azokkal a nemzetközi összehasonlítási eredményekkel, amelyeket az IMD-nél is láttunk.

2.3. A harmadik tükör

A főbb versenyképességi problémáknak, illetve teendőknak a nemzetközi felmérések alapján történő bemutatása mellett kísérletet tettünk az állami funkciócsoportok ellátásának minősítésére Magyarországon azzal a céllal, hogy meghatározásra kerüljenek azok az állami funkciócsoportok, amelyek hatására leginkább javulhat a versenyképesség. A kutatás részletesebb ismertetésére itt nincs mód, ennek részletei az ÁSZKUT már hivatkozott jelentésében találhatók meg. A következtetéseket azonban igen röviden összefoglaljuk.

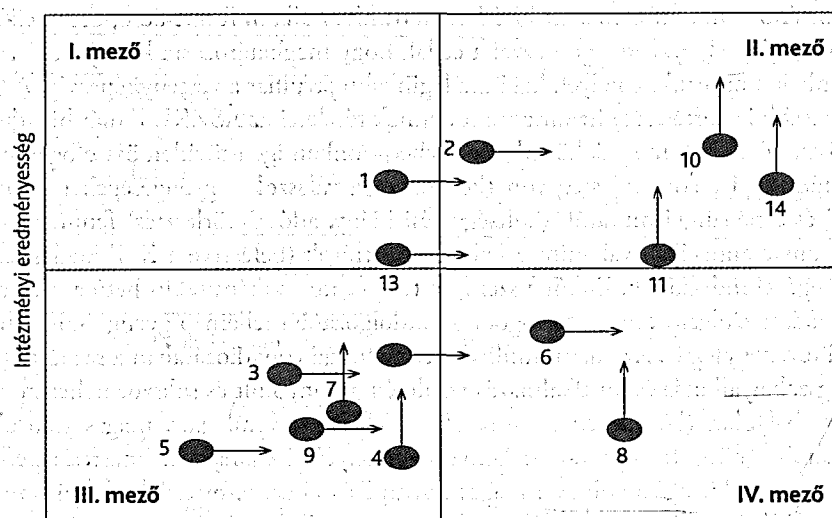
Az intézményi eredményesség vonatkozásában a válaszok a gyengeségeket a makrogazdasági és a pénzügyi mutatók (költségvetési hiány, adósságtörlesztés) fenntarthatóságának bizonytalanságával, valamint a fejlesztési források (beleértve a K+F kiadásokat is) elégtelenségével indokolták. Ebből a szempontból fontos okként tekinthető a versenyképesség javítását szolgáló célok és programok kidolgozására jellemző gyenge kormányzati irányítási tevékenység is. Az állami funkció definiáltsága vonatkozásában a szakértők egyrészt a jogszabályalkotás és jogalkalmazás területén a bonyolult és sokszor nehezen kezelhető jogszabályokat (különösen az adózásban), illetve a velük járó magas tranzakciós költségeket és a bürokratikus, hosszadalmas engedélyezési eljárásokat, másrészt pedig az átláthatóság nem kielégítő voltát, a magas korrupciós kockázatot és a szakmai döntések erőteljes politikai befolyásolását (főleg a fejlesztési és támogatási döntésekkel kapcsolatban) tekintették a rossz minősítés okának.

A makrogazdasági irányítást illetően, kedvezőtlen helyezését a megkérdozett szakértők – az ÁSZ jelentései¹⁵ alapján levonható következtetésekhez hasonlóan – négy tényezővel indokolták:

- hiányzik a közzsféra versenyképességet erősítő tevékenysége szempontjából a társadalmi és gazdasági „ország-cél”, vagyis a politikailag megfogalmazott, szakmailag alátámasztott és a társadalom többsége által támogatott jövőkép. Ilyen körülmények között nem lehetséges a feladatok világos és célravezető megfogalmazása a közfeladatok ellátása számára;
- hiányzik a versenyképesség fenntarthatóságához szükséges olyan korszerű középtávú nemzetgazdasági tervezés, amely – figyelemmel az Európai Unió programozási követelményeire és gyakorlatára – alkalmas lenne az alulról jövő kezdeményezések, igények és a kormányzati szintről érkező koordinációs törekvések összhangjának a biztosítására;

- a költségvetési tervezés reformjának elégtelen volta: a programköltségvetés bevezetésének, a számvitel megújításának, a költségvetés információs rendszere korszerűsítésének elodázása. Mindhárom olyan változási kulcsterületet képvisel, melyek a közpénzügyek szabályozásában transzparenciát javító és antikorrupciós hatásúak lehetnek;
- a „célkijelölés-mérés-értékelés-visszacsatolás” mechanizmusának/kultúrájának (stratégiai menedzsment) bevezetése jelenleg még csak a kezdeteknél tart a közigazgatási tevékenységben és a közszolgáltatások nyújtásában.

Állami funkciók és eredményességük¹⁶



Állami funkciók definiáltsága

Forrás: ÁSZKUT

3. A közpénzügyek menedzselésének mai mozgástere, mint következmény

A pénzügyi menedzselés, a 2008–2009. évi költségvetések elemzésére nézve – elvileg – két tartalmi, a mozgástér és annak kihasználását elemző, és egy – nevezzük így – harmadik, a fiskális politika technikai-szakmai megalapozottságát vizsgáló megközelítés látszik alkalmazhatónak.

Az első a közjogi oldalról történő elemzés, amikor a külső és belső szuverenitás és a demokrácia érvényesülését helyezzük előtérbe. A második a közpolitikai, társadalmi-

gazdasági hatások figyelembevétele szempontjából kínálkozó vizsgálat, amikor a fiskális politika és a költségvetési gazdálkodás célrendszerének súlypontjai, távlatosságának alakulása áll a középpontban. A harmadik a tervezés-szakmai megközelítés, amikor a költségvetés készítésének eljárási, technikai, módszertani, szakmai megalapozottságát, a szabályozásokkal való összhangját, harmóniáját elemzik. Utóbbi körbe tartoznak az Állami Számvevőszék és újabban – először a 2010-es költségvetésre nézve – a Költségvetési Tanács elemzései.¹⁷ Ezek a javaslataikat, korrekciós kezdeményezéseiket, sőt kockázatjelzéseiket tekintve sem kötelező érvényű dokumentumok azonban a legkevésbé sem mondhatnák ítéletet a gazdaság- és társadalompolitikai értékválasztások dilemmáiban, és megkerülhetetlen adottságnak kell tekinteniük a külföld felé történő elkötelezettségek teljesítését, vagy akár a jogi szabályozás adta feltételrendszerét is.

Az államháztartás hatékony, célorientált működtetésével kapcsolatban két feltételt szeretnék, mintegy a 2008–2009. évek és minden bizonnyal a 2010-es év cselekvési alapvevőként, mintegy a történések viszonyításaként előrebocsátani.

Az első: a siker feltétele a helyesen és időben felismert, majd ennek megfelelően kihasznált cselekvési mozgástér. Vagyis szilárd értékválasztásainkhoz ragaszkodva annak képessége, hogy tudjuk, mit és mikor lehet megtenni, és amit lehet, azt meg is tesszük, ott, akkor és olyan mértékben, amikor a legjobban van rá szükség. Mint majd látjuk, ez a feltétel 2008-ban egyáltalán nem és 2009-ben is csak részben teljesült.

A második az elsőből következik, nevezetesen: annak tudata, hogy aszimmetria érvényesül a hibáknak az elkövetésében és a kijavításában. Vagyis értékválasztás helyett a rövid távú (rövidlátó) érdekkövetés, de az elkésett felismerésből következő túlreagálás is hosszú (távú) kényszerpályákat hoz létre, csökkenti a cselekvés mozgásterét, miközben az ilyen változtatás többleterőforrásokat és többletidőt igényel. Sajnos ezek is az elmúlt két év alapvető jellemzői voltak.

A költségvetés tartama, megvalósíthatósága messze többet mutat meg, mint a fiskális politika éves aktualizálása. Az államháztartás terjedelmét, súlypontjait és célrendszereit kifejező pénzügyi mutatók visszatükrözik a közpolitika¹⁸ által formált társadalmi-gazdasági modellválasztást (mintakövetést), annak megvalósítási mozgásterét és azt a képességet, hogy a rendelkezésre álló cselekvési lehetőségeket egy ország mennyire tudja kihasználni.

Egy adott állam államháztartása működésének feltételrendszerét – a közpolitika mozgásterét – bárhol a világban az állam feladatvállalásának tartalma és terjedelme, valamint az erre elkölthető pénz (lényegében a gazdaság teljesítménye által determinált összes forrás) határozza meg. Annak azonban, hogy ez Magyarországon milyen harmóniában, teljesítményekben öltött testet, 1989-től egyrészt külső, társadalmi, gazdasági, politikai meghatározottságoknak tekinthető okai voltak és vannak. Ilyen mindenekelőtt maga a rendszerváltozás, az áttérés a tervgazdálkodásról a piacgazdaságra, a tulajdonosi szerkezet-

változás a külföldi befektetők számottevő térnyerésével, az általuk közvetített minták és értékrendek, reálgazdasági determinációk. Emellett az államháztartás működésének feltételrendszerét meghatározóan befolyásolta az uniós csatlakozás alkalmazkodási folyamata, majd pedig maga az EU-tagság, s végül, de nem utolsósorban a globalizáció hatásmechanizmusa. A determinációkat illetően témánk szempontjából nemcsak a világméretű pénzügyi és gazdasági válságból adódó mai kényszereink, hanem az elmúlt húsz évre visszatekintve, inkább a visszafordíthatatlanul megváltozott feltételek igényelnek kiemelését.

A cselekvési mozgástér felismerésének és a megtett lépéseknek a tekintetében a 2008. év fiskális politikája egészében elhibázott volt, mint ahogy a 2009. év eredeti, a tavaszi kiigazításokat megelőző időszaké is. Így alakult ki a 2010. év kényszerpályája, a nagyarányú forráskivonás és mindaz a bizonytalanság, dilemma, ami a jövő értékvalasztásaihoz kapcsolódik.

Az államháztartás kényszerpályáira, a feladatok és az intézményi funkciók determinációira rátérve, utalni kell arra, hogy a versenyben maradás feltétele az alkalmazkodási teljesítmény, a jó reakálás a változó feltételekre. Minderre különösen azért érdemes gondolni, mert egyre inkább látható, hogy nemcsak a költségvetés túlköltekezésével, hanem a gazdaság teljesítményhiányával is baj van.

Jól látható, hogy az államháztartás néhány év alatt azért adósodott el, mert a lehetőségek és az igények harmóniája megbomlott, a megmerevedett kiadási szerkezet alig változott. Akár ún. fejezeti rendben, akár ún. funkcionális szerkezetben vizsgáljuk a költségvetés számain, a finanszírozás előbb 2002 és 2007 között – reménytelenül – igyekezett követni az igényeket, majd amikor az államháztartás ennek következtében csőd közelébe került, 2008-tól különösen erőteljes, egyre durvább forráskivonással élt, függetlenül attól, hogy ennek hatása, mint majd látjuk, az egyes területeken más és más következményekkel járt. A tendenciák a növekvő külső függőséget, a külső forrásokra utaltságot jelzik.

Az eladósodottság ilyen mértéke mellett a más esetben nemzeti hatáskörbe tartozó, a társadalmi-gazdasági megújulás pályaválasztási dilemmáihoz tartozó döntések kívülre kerülnek. A kérdés mindig a mérték, s a mozgástér kihasználása. Vagyis, hogy hol és mikor „billen” át a nemzetközi együttműködéssel járó követelmények szükségszerű befogadása szolgai alkalmazkodássá, s ha már így történt, akkor van-e, és ha igen, mikor van visszatérés erről a pályáról?

A monetáris politika hiányosságaiból adódóan súlyos problémákat jelentett 2008. év őszén a devizatartalékok rendkívül alacsony szintje, amely a világméretű pénzügyi válság kitörésével az államcsőd veszélyét hordozta magában. Ezért kényszerült az ország azonnali hitelfelvételekre a nemzetközi pénzügyi intézményektől. Belföldi megtakarítások hiányában a 2008. őszi hitelcsomag feltételrendszere és a pénzpiaci forrásteremtés „kiszáradása” kényszerhelyzetében a 2009-es és a 2010-es költségvetés – bevallottan – a külső,

hitelezői igények teljesítéséből indult ki. A költségvetés megalkotóinak kiinduló feltételezései, alapfelfogása szerint ez határozta meg (szorította korlátok közé) a mozgásteret. E felfogás szerint ezek olyan elsődleges követelmények, amelyek feltétel nélküli teljesítése nélkül nincs értelme tovább beszélni a későbbi egyensúlykeresésről. Ezen, az ilyen mértékű „gyámságot” elfogadó – kormányzati és jegybanki – felfogásnak a bírálói ugyanakkor abból indulnak ki, hogy a fiskális egyensúlykeresés¹⁹ a gazdaságra és (a nagy ellátórendszerek működési forrásainak drasztikus csökkentése következtében) a társadalomra olyan terheket rak, amelyek a meglévő mozgástér kihasználhatóságát, még az egyébként meglévő erők mozgósítását is kérdésessé teszik. A 2010-es év indulása – ma úgy tűnik – mint ha az utóbbi aggodalmakat igazolná vissza, látható, hogy a gazdaság mozdulása késik, még a szelektíven felhasználható, ösztönző fejlesztési hitelek kihelyezése is késik, a munkanélküliség növekszik. Igen nagy jelentősége van ezért, hogy az ország gazdasága működésének finanszírozásához szükséges forrásokat mielőbb (legalább részben) hazai megtakarításokból fedezzük, illetve azt a pénzpiacról tudjuk biztosítani, s hogy megfelelő tartalékokat teremtsünk az esetleges krízishelyzetek menedzseléséhez.

Közismert, hogy a költségvetési jog szabályrendszere – és különösen annak megvalósulása – az egyik alapvető tartalmi kifejezője egy állam önállóságának. E tekintetben az elmúlt két év történéseit azért is nehéz értékelni, mert a globalizáció körülményei, a szövetségi rendszerek korlátai és lehetőségei között a kockázatközösség határokon átvívelővé válik, s ezért a pénzügyi, költségvetési szuverenitás értelmezése is alighanem eltér a korábbiaktól. Mondhatjuk úgy is, hogy a kockázatok csökkentésének, az államszervezet, nem különben a (reál)gazdaság működése pénzügyi biztonsága növelésének ilyen feltételek között az „ára” a szuverenitás bizonyos elemeinek feladása. Ennek igazságát hazánkra nézve különösen markánsan bizonyították az eurócsatlakozás konvergencia-kritériumainak teljesítése, illetve a 2008 végének és 2009-nek az eseményei, ahol az EU-követelmények teljesítésével, illetve a hitelfelvételekkel járó pénzügyi-gazdasági (és politikai) szuverenitást korlátozó beavatkozások nemcsak a társadalmi-gazdasági modellválasztás uralkodó, a globalizáció hozta problémakezelési patentjeihez voltak köthetőek, hanem ahhoz is, hogy ezeknek a pénzügyi központoknak is megvannak a maguk technikai, működésbiztonsági érdekeik.

A költségvetési tervezés általános célja 2008–2009-ben sem lehetett más, minthogy a kormányzat fiskális politikáját a gyakorlatban a finanszírozáson keresztül megjelenítse. A költségvetési szféra lehetőségei 2008–2009-ben sem voltak elválaszthatók a termelő szféra teljesítményétől, a társadalom állapotától, de a monetáris politika teljesítményétől sem, mint ahogy a költségvetési szféra működése is visszahatott mindezekre. Kölcsönös volt az egymásrautaltság, s a különböző döntések (vagy éppen azok elmaradása) egyszerre voltak az ország helyzetének formálói és annak következményei. A költségvetés tartalma, formája, szabályozása, elfogadási mechanizmusa pedig mindezeknek a képességeknek (le-

hetőségeknek) és korlátoknak a politikai és a szakmai tükörképeként érvényesült. Az államháztartás működésének pénzügyi-finanszírozási adottságai, noha maguk is visszahatóan befolyásolják az állam, a kormányzás érték- és célrendszeit, a finanszírozás alakulása mégis inkább ezeknek a célrendszereknek, az ebből következő feladatoknak alárendelt, a „mit, miért és hogyan” következménye.²⁰ A költségvetés hordozta „tartalmat” ezért csak bizonyos korlátok között javíthatta a technikai megjelenés, a prezentáció harmóniája, vagyis a tervező apparátusok napi munkája (és a „hivatalból” opponáló szervek közreműködése), de a „lényegen” nem változtathatott. A célrendszer távlatosságának, mozgósító erejének hiányát nem pótolhatta, az ellentmondásokat nem oldhatta fel. Mondhatjuk úgy is, hogy bár a tollat a tervezésnél a pénzügyi menedzsmentek fogták, valójában a költségvetést a külső kapcsolatrendszer kötöttségei (a hitelezők, a szövetségi kapcsolatok előírásai), az itt működő multinacionális cégek érdekei és a társadalom racionális és irracionális igényrendszere írta, s utóbbiba itt, a foglalkoztatásban döntő szerepet játszó kis- és középvállalkozások hadát, s azok érdekérvényesítő törekvéseit is beleérttem. Ha a költségvetési dokumentum ebben az erőterben, mintegy az érdek- és értékkörök egymást átfedő, közös szegmensében helyezkedik el, egyensúlyokat talál, s nem „húz el” egyik vagy másik irányban, akkor ezt tekinthetjük a „jó kormányzás” alapfeltételének. Amikor tehát a közgazdászszakma reprezentánsai arról beszélnek, hogy „a rossz szerkezetben és az eredetileg meghirdetett túlzott költségvetési kiigazítással együtt a monetáris politika is hozzájárult ahhoz, hogy a gazdaság a szükségesnél nagyobbban zuhan”, és a lehetségesnél rosszabb pozícióban vagyunk, akkor azt kifogásolják, hogy e követelménynek a világgazdasági válság 2008-as kirobbanása óta mennyire nem tudtunk megfelelni. Az ilyen kritikákkal, még akkor is, ha a mélyebb társadalmi-gazdasági-politikai okok megjelölése nélkül hangzanak el és sommásak, sőt bizonyos elemeiben vitathatók, lényegüket tekintve egyet kell érteni: az előre nem látható világgazdasági hatások mellett az államháztartás pozícióinak romlásában is alapvető a felelőssége a gyenge kormányzásnak.

A költségvetési tervezés operatív célja az államháztartási törvény előírásainak megfelelvén 2008-ban és 2009-ben is az volt, hogy kialakítsa az államháztartás és alrendszereinek költségvetését, illetve hogy az elfogadott keretösszegeket a végrehajtási szintre lebontsa. A költségvetés készítése, bár a szabályok kereteit – kisebb-nagyobb hiányosságokkal²¹ – követte, de nem a valós lehetőségek és konkrét célok harmóniájában épült fel. A tervezés tartalmát 2008-ra és 2009-re nézve a kormányzat mintakövetési zavarokkal terhelt, kapkodó, a világgazdasági válságra késve reagáló bizonytalansága határozta meg. Tükröződött benne a kormány társadalmi elfogadottsága maradékaért futó magatartás, a végrehajtó hatalom társadalmi-politikai felhatalmazásának gyengesége, rossz integráló képessége és általa a pénzügyi tervezés cél- és lehetőségharmonizáló képességének korlátozottsága.²² A 2002–2006-os időszakhoz képest 2007-től már javult a bevételek

és a kiadások tervezésének megalapozottsága, amiben 2008 decemberétől az ún. szabályalapú költségvetés néhány elemének alkalmazása is szerepet kapott, de lényegében más területeken nem történt érdemi változás, ami megmutatta a szakmai törekvések, kontrollok, de akár a szakértői kormányzás korlátait is.²³

2008 első tíz hónapjához képest a 2009. év – mint igencsak megtapasztalhattuk, merőben más, összehasonlíthatatlanul rosszabb – külső konjunkturális és pénzügyi körülményeket hozott. A gazdaság és az államháztartás jelentős zsugorodásához a világgazdasági krízis nélkül is válságban lévő, évek óta mintakövetési zavarokkal terhelt, sodródó kormányzati politika maga is hozzájárult. Némi leegyszerűsítéssel úgy is mondhatjuk, hogy ami 2008 októberéig történt, azt csak saját magunknak köszönhetjük. A felhalmozott, súlyos államháztartási deficit, az érdemi tartalékok hiánya, az alacsony foglalkoztatás, a gazdaság duális szerkezete nem tette lehetővé anticiklikus gazdaságpolitika kezdeményezését, maradt – meglehetősen fantáziátlanul alkalmazva – az államháztartási kiadások kurtítása.

A 2009. évi markáns visszaesésben a kedvezőtlen bázis, a három „felvonásban”, a megváltozott körülményeket csak fokozatosan tudomásul véve készült, és így még végső formájában is tarthatatlan, néhány hónap múlva alapvető változtatásra szoruló költségvetés, valamint a világgazdasági válság és lefolyásának újabb felvonásai – a pénzügyi válság gazdasági krízissé válása, majd a mind mélyebb társadalmi-bizalmi válság hatásai – fokozatosan visszatükröződtek, de teljes valójukban még nem érvényesültek. Az államháztartás számainak tekintve kisebb részben számszerűsíthetők azok a 2009-et és 2010-et, sőt a további éveket terhelő meghatározottságok, amelyek a 2008. évi sodródó költségvetés és annak végrehajtása következményeinek tekinthetők,²⁴ nagyobb részt azon társadalmi-gazdasági hatások, sokszor érzelmi alapú fékek teszik ki, amelyek érvényesülése legfeljebb szociológiai módszerekkel identifikálható.²⁵

Mivel a hibák elkövetésének és korrekciójának ráfordítás- és időigénye aszimmetrikus, ezért fontos, hogy a 2008–2009. évek folyamataira, mint a múltnak a jelenben ható és a jövőt befolyásoló kockázataira tekintsünk. Így alakult ki, hogy miközben a 2010-es költségvetés technikailag az utóbbi évek leginkább konzisztensen összerakott, konzervatív tervezést bizonyító dokumentuma és amely miatt nemzetközi összehasonlításban Magyarországot a leginkább fegyelmezett költségvetési politikát folytató, sikeres pénzügyi konszolidációt megvalósító országok között említik, a 2008–2009-es év külső és belső meghatározottságainak tulajdoníthatóan, ma a költségvetés végrehajtásának legalább öt – ebből két alapvető és három, „származékosnak” is mondható – bevételi és kiadási kockázata van. Utóbbiak tekintetében különös, hogy a kockázatok közül nem egy olyan van, aminek a bekövetkezésével járó negatív hatásokat éppen az idézheti elő (például egészségügy, önkormányzati finanszírozás, közlekedés), ha a vonatkozó, költségvetésben foglalt (csökkentett) kiadási előirányzatokat változatlan szerkezetben, „tűzön-vízen át” érvényesítik.

A válság kezelése koncentrált és világos értékválasztást igényel, de kérdés, hogy lehet-e erről beszélni akkor, amikor a szűk csoportok érdekérvényesítő kívánságai és a széles társadalmi rétegek jogos igényei teljesítése közti különbség – szinte szürrealisztikus világot hozva az érdekegyeztetés jelenlegi torzójában – elmosódik? A sokéves finanszírozási elmaradások, a válogatás nélküli elvonások nyomán a változatlan szerkezetű, de az elvonások miatt szűkülő terjedelmű és romló minőségű társadalmi ellátásokban jogos szükségletek torlódtak fel. 2008 és 2009 öröksége több mint szerény lehetőségeket teremtett ezek ki-elégítése tekintetében, miközben a magyar társadalomban alig változott 2008-ban és 2009-ben az általános meggyőződés, hogy teljesítményétől függetlenül mindenki (sokkal) jobbat, többet érdemel, mint amit kap. A társadalom elvárásai és a finanszírozhatóságuk közti rés 2008–2009-ben növekedett, s talán ennek menedzselése (kezelése) az, ami ma további évek általános kockázataként azonosítható.

4. Néhány összefoglaló gondolat

A kialakult kényszerpályáról történő kitörés egymással kölcsönhatásban lévő társadalmi kiadások, szociális transzferek megváltoztatását igényli. Ezt az alkotmányos alapjogok újragondolása (nyugdíj, egészségügy, oktatás és az állam által vállalt más feladatok), új társadalmi-politikai kompromisszumok tető alá hozása (területi igazgatás, önkormányzatiság, az állami szerep újrafogalmazása, az állam „újjaépítése”) nélkül nem lehet megoldani.

A jövő alapkérdése az, milyen hatékonysággal (társadalmi ráfordítások árán, időhorizonton, társadalmi bizalom mellett) sikerül kibontakoztatni a költségvetés pozícióját is befolyásoló strukturális reformokat. Mindenekelőtt a nagy közösségi ellátórendszerek, így a nyugdíjrendszer, az egészségügy, valamint az oktatás modernizálását, és felgyorsítani az EU-forrásokra támaszkodó, versenyképességet erősítő fejlesztéseket, hozzáigazítva ezekhez a közigazgatás, ezen belül az önkormányzati rendszer, illetve a régiók reformléptékű korszerűsítését. A kialakult helyzet társadalmi, közpolitikai, gazdasági teljesítménybeli, s nem mellékesen finanszírozási okai egyben önmaguk okozatai is. Ilyen körülmények között a magyar gazdaságpolitikának egyszerre több – sok tekintetben egymást keresztező – prioritásnak kell megfelelnie.

Meg kell őriznie a stabilizáció, konszolidáció eddigi eredményeit, így például azt, hogy csökkenő kockázati felárak mellett, ez idő szerint már biztonságosan finanszírozható az ország, stabilizálódott a forint árfolyama, mindemellett a monetáris politika kamatcsökkentési lehetőségei is javultak, csakúgy, mint az euró bevezetéséhez szükséges feltételek megteremtésének esélyei. Elengedhetetlenül szükséges és sürgető azonban a foglalkoztatási színvonal növelése, az inaktívak mobilizálása, a munkanélküliség növeke-

désének megállítása, egyidejűleg javítva a gazdasági szereplők likviditását és hitelképességét, ugyanakkor hatásos válságkezeléssel kell menedzselni a pénzügyi feszültségek és a recesszió következményeit, elejét véve a további pénzügyi krízisnek.

Nyilvánvaló: a visszafogásokkal járó lépések megtétele és azok helyes mértékének a meghatározása nehéz, hiszen mint láttuk, korábban az adózás, a társadalombiztosítási járulékok világában, a nyugdíjak, a bérek területén, szolgáltatások szervezésében, terjedelmében ezekkel nemcsak ellentétes ígéretek, hanem későbbi hatásaikban rombolónak bizonyuló, markáns, konkrét lépések történtek. Ha valamilyen társadalmi juttatás pusztán megvonásával, annak hatásai felmérése nélkül operál a kormányzat, attól még nem oldja fel a túlfinanszírozás problémáját. Olyan ez, mint – már említettem – a túlerőltetett, „szakszerűtlen” fogyókúra, ahol a „túlfogyás” jóvátehetetlen egészségkárosodásokat okozhat.

A jelzett feszültségek oldásának megkerülhetetlen követelménye az államműködés, s benne a közpénzügyi menedzsmentek hatékonyságának jelentős javítása, aminek nehezítő, kockáztnövelő tényezője, hogy 2008–2009 öröksége szerény esélyeket kínál egy sikeres, az OECD országokban gyakorlattá vált pragmatikus gazdaságpolitikai²⁶ váltás megvalósítására.

Előrebocsátva, hogy nincs lehetőség minden esetben „egyensúlytalanság”, „azonos súlyú” ajánlásokban gondolkodni, a következő területeken szükséges és lehetséges is változtatni:²⁷

- a társadalmi jövőkép felvázolásában, s ennek megfelelő fejlesztési stratégiák kidolgozásában, ami magában foglalja a nemzetgazdasági tervezés és az államháztartási információrendszer megújítását is;
- az állami funkciók, feladatok tartalmának meghatározásában és szabályokba foglalásában, és ennek összefüggésében az újraelosztás terjedelme és célzottsága harmóniájában,
- az európai uniós forráshoz jutás esélyegyenlősége javításában, a területi különbségek mérséklésében,
- a munkaerőalap erősítése érdekében az oktatásnak a gazdaság igényeihez közelítésében, az alacsony hozzáadott értékű munka hasznosításában, a reálgazdaság támogatásának szelektivitásában,
- az egészségügyi szolgáltatások szerkezetének korszerűsítésében,
- intézményi reformokban, a civil társadalom közpolitikai szerepének erősítésében, közpénzügyi menedzsmentek további modernizálásában,
- az állami működés elszámoltathatósága és átláthatósága (ellenőrzöttsége) érvényesülésében.

Mindennek megvalósítása ma – a rendkívül megosztott, a betarthatatlan jóléti ígéretek nyomán bizalmát veszített, az új iránt csekély befogadóképességgel bíró magyar társa-

dalom napi érdekeivel sokszor szemben haladva – különösen nehéz. Nincs azonban más lehetőségünk, mint a cselekvés, s a társadalom mindig érzi a különbséget a progresszió trendbe illeszkedő lépései, az indokolt takarékoság és az erre csak apelláló, de valójában a társadalom összetartozását, szolidaritást rongáló, a jövőt mindig csak a ködös távlatokba helyező ígéretek között.

Csak akkor lehet sikeres a stabilizáció és a felzárkózást előmozdító fejlődés kibontakoztatása, ha a szükséges szabályokat, intézményeket nem külső kényszer, „prezentációs érdek”, hanem belső harmónián nyugvó elhatározás alkotja meg.

Magyarország az Európai Unió tagjaként, a nemzetközi gazdasági és pénzügyi válság kihívásai közepette azzal a feladattal néz szembe, hogy közepesen fejlett, nyitott gazdaságú országgént javítsa versenyképességét, és helytálljon a globális versenyben. Ezért szükséges, hogy stratégiaválasztásának egyik fő iránya a közháztartás és reálgazdaság harmonikus működésében gondolkodó, olyan fenntartható modernizációs pálya kialakítása és megvalósítása legyen, amely javítja a gazdaság versenyképességét.

E gazdaságpolitikai törekvés megalapozása és irányainak kijelölése nélkülözhetetlen feladattá teszi annak felmérését és részletekbe menő elemzését, hogy a közigazgatásnak milyen szerepe van ebben a folyamatban, hol, milyen közfunkciók ellátásának javítása szükséges a fontos szerepet játszó általános politikai, bizalmi légkör megteremtése, de közvetlen szolgáltatások formájában az üzleti szféra számára is.

Jegyzetek

¹ Az előadás alapvetően két írás gondolatkörére épül, a benne foglaltakat továbbfejlesztve sok kiegészítéssel: Kovács Árpád: A 2008–2009 évek költségvetési gazdálkodása, az értékvesztési zavarok, gazdasági válság, IMF hitel és az európai uniós források, mint a 2010. év gazdálkodásának meghatározottságai = *Politikai Évkönyv*, 2010 (kiadás alatt), illetve Kovács Árpád: A közigazgatás és a gazdaság versenyképessége három tükrőben = *A közszféra és a gazdaság versenyképessége – empirikus eredmények és tanulságok*, ÁSZTKUT, Budapest, 2010, 10–42. o., (Báger Gusztávval)

² Francis Fukuyamát követve, aki a XXI. század kormányzását vizsgálva intézményi kínálati oldalon az államiség ezen négy aspektusát nevezi meg. *Fukuyama, F.: State-Building: Governance and World Order in the 21st Century*. Carnegie Council on Ethics and International Affairs, New York, 2005.

³ A 2008–2009. évek eseményei minden korábbiánál élesebben bizonyították, hogy nem csak a szociális költsékezés „erőt elszívó” éhsége okozza a vállalkozások teljesítményhiányát. A piac sem tökéletes, a magánszféra botlásai, a pénzvilág „faultjai” is – láttuk – mekkorát tudnak rombolni. A „végső menedék” pedig a gazdasági stabilitás és a társadalmi működés megőrzésének felelősségét viselő állam. Ugyanakkor be kell látni, hogy jövedelem csak a gazdaság teljesítményeiből lehet, s ha ez nincs, akkor legfeljebb csak időnyerést jelent a nadrágszj szorosabbra húzása.

⁴ Az állam piacosítása jelszavával folyó kampányok, s az ezeket hirdető, a 80-as évek konzervatív gazdaságfilozófiájának jelszavait hangoztató (de azok tartalmát megismerni sem akaró) vállalkozókból verbuválódott állami menedzsmentekbe beáramló kis- és középvállalkozói csoportok motivációját láthatóan az

alapozta meg, hogy a duális gazdaságszerkezet hozta piaci versenyhátrányuk kiegyenlítését attól remélték, hogy erejüket nem a versenygazdaságban mérik meg. Meggyőződésük volt az is, hogy nagyobb hatékonyságot hoz, ha közvetlenül részt vesznek az igazgatási folyamatokban, minden szakmai ismeret nélkül kiváltják a korábbi piaci sikertelenségért okolható „hivatásos bürokraták” hadát, s döntési pozíciókba jutva az általuk kiszervezett állami feladatok ellátását úgy oldják meg, hogy formális és informális elosztási, kapcsolati mechanizmusokat alkalmazva sajátos, érdekkörükhöz köthető protekcionista piacot teremtenek. Ennek a kormányzási felfogásnak a sikertelensége, illetve a vele járó nem mindig átlátható megoldások következménye a 2009–2010-es korrupciós botrányosorozat, s az igazgatás összeomlásközele állapota.

⁵ Megfigyelhető, hogy elég, ha például csak a vasúti váltókezelők, légi forgalomirányítók, kórházi labor dolgozók sztrájkolnak, vagy környezetvédők blokkolják az építkezést, nukleáris hulladék-szállítást stb. Nincs szükség az érdek és érdekvégyesítésben nagy tömegek jelenlétére, de természetesen szükséges a legalábbis neutrális lakossági magatartás, a civil szervezetek, szakmai közösségek szakmai támogatása. Jellemző, hogy ezekre a sokszor gördülő, új demonstrációs módszerekre, érdekképviseleti megnyilvánulásokra bizonytalan és hátráló, kompromisszumokra törekvő az államszervezet képviselőinek válaszügye, akik közül sokan csendesen azonosulnak azokkal a törekvésekkel (megértik indoklottságukat), amelyekkel szemben fel kellene lépniük.

⁶ Az ÁSZKUT és a kutatásunkban az első tükröt a nemzetközi versenyképességet összefoglaló tanulmányok jelentették, a másodikat a delphi módszert alkalmazó honi felmérés, a harmadikat az ÁSZ jelentéseinek tanulságai képezték. A delphi módszer lényege, hogy egy olyan, interjúkon alapuló előrejelzést készítenek, ahol a résztvevők több körben fejthetik ki véleményüket, és a végén konszenzusra kell jutniuk. A tapasztalatok szerint a kisebb csoportok által készített előrejelzések, mely több szakértő véleményén alapulnak, nagyobb pontosságot biztosítanak. A delphi gyakorlatok legalább két fordulóból állnak, és a fordulókban ugyanazok a szakértők vesznek részt. A résztvevők egymás kilétéről nem tudnak semmit, és a fordulók végén a beérkezett anyagokat is mindenkinek az anonimitása megőrzésével adják ki. A delphi eljárás általában hosszabb ideig eltart (hetekig), hogy legyen ideje a résztvevőknek véleményt formálni.

⁷ A közigazgatás és a gazdaság versenyképessége három tükrőben = *A közszféra és a gazdaság versenyképessége – empirikus eredmények és tanulságok*, ÁSZTKUT, Budapest, 2010, 10–42. o.

⁸ A svájci Lausanne-i International Management Development (IMD, Nemzetközi Menedzsment-fejlesztési Intézet) Versenyképességi Központja.

⁹ A Központ 331 versenyképességi indikátor felhasználásával elemzi és rangsorolja 55, 2009-től 57 fejlett és fejlődő ország versenyképességi teljesítményét.

¹⁰ E változás háttérben olyan tényezők állnak, mint a vonalas telefonok díjának emelkedése, a villamos energia költségek növekedése, a távközlési beruházások csökkenése és a vállalati szféra számára fenntartható fejlődés prioritásának háttérbe szorulása.

¹¹ A 2006. évi 14. rangsorbeli helyzetünk 2007–2008-ban a 11-re javult, majd 2009-ben a 15-re került vissza. Ebben a nyitottság vonatkozásában az állami szektorral köthető szerződések külföldiek számára való hozzáférhetőségének mérséklődése, a tőkepiaci és beruházási szabályok szigorodása; a verseny szabályozását érintően a támogatások versenyt torzító hatása és a feketegazdaság gazdasági fejlődésre gyakorolt negatív hatása; a munkaügyi szabályozás területén pedig a munkanélküliek helyzetét és a bevándorlást érintő szabályozás változása játszott szerepet.

¹² Ennek követett módszere az, hogy, a kormányzati hatékonyság alakulásának bemutatására használt 73 indikátorból kiválasztjuk azt a 10 indikátort, amelyek vonatkozásában Magyarország teljesítménye az előző évhez képest romlott, illetve a legrosszabb. A versenyképesség javítása érdekében – a nemzetközi tapasztalatok alapján – elsősorban velük kapcsolatban van szükség a változtatásra.

¹³ Az alacsonyabb versenyképességi helyezést eredményező legkedvezőtlenebb indikátorok áttekintése után a hozzánk hasonló fejlettségű országokkal, regionális versenytársainkkal történő összehasonlításban

vizsgáljuk meg a magyar versenyképesség alakulását. Előrebocsátjuk, hogy a 2009. év adatai még prognózisok szintjén sincsenek feldolgozva, így nincs módunk értékelni azokat az átrendeződéseket, amelyeket a világgazdasági válság e tekintetben, a „mezőnyt” összezavarva indukált. Úgy ítéljük meg azonban, hogy bár nem zárhatók ki bizonyos átrendeződések, azonban ezek mértéke középtávon még nem változtatja meg a rangsorváltozások (feltörekvés és leszakadás) tendenciáit.

¹⁴ A Globális Versenyképesség Index (GCI): Az országok versenyképességi rangsorának alapját egyrészt standard makrogazdasági-társadalmi statisztikák, másrészt egy minden országban azonos módszertan szerint készült felmérés adatai képezik. A felméréseket az egyes országok vezető kutatóintézetei, illetve egyetemei készítik, a WEF magyarországi partnerintézete a Kopint-Tárki. Az adatfelvétel során a megkérdezett vállalati vezetők 1–7-ig terjedő skálán a versenyképesség valamennyi lényeges elemét (általános gazdasági környezet, közintézmények működése, infrastruktúra, innováció, pénzügyi intézmények, versenykörnyezet, vállalati működés, oktatás és humán tőke, korrupció és üzleti etika, idegenforgalom, környezeti állapot és egészségügy) értékeli. Ezt követően, az alapstatisztikai mutatók és a felmérés adatainak kombinálásával, súlyozás alapján jön létre az egyes országok globális versenyképességi pontszáma, ami a rangsor alapját jelenti. A súlyozás eltér az országok gazdasági fejlettsége szerint: a legszegényebb országokban a versenyképesség alaptényezőinek, közepesen fejlett országokban a piac hatékony működését biztosító tényezőknek, az élenjáró, fejlett országokban pedig az innovációs képességet meghatározó tényezőknek van az átlagnál nagyobb szerepe. Érdemes megjegyezni, hogy a versenyképességi ranglétra csak 2006 óta készül ezen Globális Versenyképességi Index alapján, azt megelőzően a Növekedési Versenyképességi Index (Growth Competitiveness Index) határozta meg a világ országainak versenyképességi hierarchiáját (a két rangsor szerinti eltérés az országok döntő többségénél minimális volt az átlalás évében).

¹⁵ Az ábrán szereplő, számokkal jelölt állami funkciók: 1. Védelem, törvényesség és rend; 2. Tulajdonjogok biztosítása és védelme; 3. Makrogazdasági irányítás; 4. Közegészségügyi ellátás biztosítása; 5. Szociális közhézió (A szegények helyzetének javítása); 6. Nemzetközi (globális) együttműködés erősítése; 7. Externáliák érvényesítése az oktatásban és a képzésben; 8. Externáliák érvényesítése a környezetvédelemben; 9. Oktatás megfelelő minőségének biztosítása; 10. Verseny és a monopóliumok szabályozása; 11. Nyugdíjbiztosítás, családtámogatás, munkanélküliek ellátása; 12. Versenyképesség erősítése; 13. Jövedelem-újraelosztás; 14. Állami (pénzügyi) ellenőrzés. Az elemzés eredményét az ábrán érzékeltetjük, vagyis az állami funkciók csoportjait két eredménykritérium alapján adódó dimenzióban négy mezőre osztva mutatjuk be. Az egyik dimenzió, a téglalap alapja az állami funkciók definiáltságát, tisztázottságát, az intézményi és jogi háttér kiépítettségét, a másik dimenzió, a függőleges oldala pedig a funkciók ellátását végző állami intézmények megvalósító képességét, a funkcióvégzés eredményességét reprezentálja. A négy mezőt elválasztó tengelyek azt jelzik, hogy az egyes dimenziók az adott eredménykritérium alapján megfelelőek. A tengelyek által bezárt mező négy része azt jelzi, hogy a funkciók definiáltsága jobb vagy kevésbé világos, illetve azokat az intézmények hatékonyan vagy kevésbé hatékonyan látják-e el. Ennek alapján világos, hogy a II. mezőben találhatók a mindkét tekintetben legjobban ellátott funkciók, mégpedig annak arányában, minél közelebb helyezkednek el a jobb felső csúcshoz. A III. mező mindennek a fordítottja.

¹⁶ Csak példaként említve a legújabbak közül: Jelentés a helyi önkormányzatok gazdálkodási rendszerének 2008. évi ellenőrzéséről (0929); Jelentés a kinstári rendszer működésének ellenőrzéséről (0928) 2009; a felsőoktatási törvény végrehajtásának ellenőrzéséről (0915) 2009; Jelentés a lakástámogatási rendszer hatékonyságának ellenőrzéséről (908) 2009. www.asz.hu

¹⁷ Lásd az ÁSZ véleményei a 2008., 2009., 2010. évi költségvetés tervezése megalapozottságának vizsgálatáról, illetve a 2008. évi költségvetés végrehajtásáról, www.asz.hu, továbbá Költségvetési Tanács jelentése a Magyar Köztársaság 2010. évi költségvetéséről szóló törvénytervezetről, www.mkkt.hu.

¹⁸ A közpolitika olyan tudományágként fogható fel, amely a vezetési, (köz)igazgatási (menedzselési) tevékenységeket politikai folyamatokként vizsgálja. A közpolitika ugyanakkor olyan napi tevékenységként

is megközelíthető, ami a kihívásokra adott válaszok, a kapcsolódó rövid és hosszabb távon elérni tervezett célok artikulálásáról, a lehetőségek és az igények közti harmóniateremtésről, a társadalmi-gazdasági működés sokoldalú, köztük pénzügyi biztonsága szolgálatáról szól, s ami a társadalom és a gazdaság működtetésének komplex érték- és érderendszerében, államszervezeti keretekben, a globalizációs és integrációs környezetben valósul meg. Vagyis, aki politikáról beszél, az társadalomról, gazdaságról és persze a pénzről is. (Természetesen ez a „szabály” fordítva is fennáll.) A közpénzügyek menedzselése (vitele) ezért elválaszthatatlan az állam gazdasági szerepétől, a realgazdaság (üzleti szféra) és a költségvetési szféra (államháztartás) funkciójáról alkotott politikai, közjogi, szakmai nézetektől.

¹⁹ A GDP arányos 3,8% körüli költségvetési hiánycél teljesítése.

²⁰ Az Országgyűlés által 2008 decemberében elfogadott, a költségvetési szervek jogállásáról és gazdálkodásáról szóló – már ismertetett – ún. Státusz-törvényben. Magyarországon ezzel különült a közhatalom gyakorlása és a közszolgáltatás nyújtása azzal, hogy a közhatalom gyakorlása körébe tartozó feladatok nem „szervezhetők ki” az állam (a költségvetési szerv) által ellátandó feladatok közül, míg a közszolgáltatás nyújtása gyakorlatilag piaci viszonyok közé kerül akkor is, ha azt költségvetési szerv látja el.

²¹ Lásd vonatkozó ÁSZ jelentéseket: Vélemény a Magyar Köztársaság 2008. évi költségvetési törvényjavaslatáról, Vélemény a Magyar Köztársaság 2009. évi törvényjavaslatáról, Észrevétel a Magyar Köztársaság Költségvetése javasolt módosításáról. www.asz.hu

²² A kialakult kényszerpálya állomásai és az elkövetett koncepcionális tévedések jól követhetők az ÁSZ FEMI 2008. májusi „Értékelő tanulmány a 2009. évi költségvetés makrogazdasági mozgásterének néhány összefüggéséről” című és októberi „A 2009. évi költségvetés makrogazdasági kockázatainak elemzése” című tanulmányaiból, illetve az ÁSZ jelentéseiből (véleményéből), amit a három – a valóságos helyzethez csak fokozatosan és akkor sem teljes mértékben alkalmazkodó – 2009. évi költségvetési törvényjavaslathoz készített. A tanulmányok és a vélemény időben a Kormány, illetve az Országgyűlés rendelkezésére állt. www.asz.hu

²³ A szakértőinek mondott kormányok, ha vannak is, korlátozott „szemhatárral”, mandátummal, olyan átmeneti időszakban adminisztrálnak, amikor politikai parthelyzet van, vagy kormányzati hatalmi válság van, de politikai értelemben nem kormányoznak. A 2009 tavaszától a 2010-es választásokig Magyarországon hivatalban lévő kormány – még ha több, a maga területén elismert szakértő vállalkozott is miniszteri szerepre – többféle értelemben sem tekinthető szakértőinek. Egyrészt egy, a hatalomhoz ragaszkodó kormányzó párt, mint parlamenti többség állt mögötte, másrészt mandátuma csak a válságkezelés technikai menedzselésére terjedt ki, azokra a lépésekre, amit politikai indokokból a mögötte álló erők közvetlenül nem tudtak, vagy távlati céljaik érdekében nem kívántak vállalni.

²⁴ Nem vagyok egyedül azzal az állítással, hogy nemcsak a 2009. év államháztartási hiányának döntő része tulajdonítható a 2008-as évben (is) elmaradt államháztartás-szerkezeti változások hatásainak, illetve a társadalmi hatásaiban is romboló, a világgazdasági folyamatokat negligáló 2008. tavaszi-nyári „beindultunk” kormányzati magatartásának, s ennek megfelelő, rövidtávú politikai érdekek által motivált költségvetési célrendszernek, hanem a konvergencia-programok realgazdaságot mellőző felfogásának is. Már csak területi okokból sincs módomban mélyebb elemzést adni a hibákról. A különböző szerzők, tanulmányok, állásfoglalások ezt bőven megtették, itt csak a Magyar Közgazdasági Társaság 2008. évi és 2009. Vándorgyűlései nyomán született dokumentumokat, www.mkt.hu, az ÁSZ 2008. évi költségvetés végrehajtásáról szóló 0928. számú jelentését, illetve az IMF I. és II. átvilágításáról szóló dokumentumát említem. IMF Country Report(s) 2009.

²⁵ Kovács Árpád: Versenyképesség és államháztartás = Pénzügyi Szemle, 2005/összevont szám, illetve Báger Gusztáv – Kovács Árpád: A közigazgatás és a gazdaság versenyképessége három tükrőben. In: A közszféra és a gazdaság versenyképessége - empirikus eredmények és tanulságok, 2010, ÁSZKUT, Budapest, 10–42. o.

²⁶ Csaba László írja: „...az OECD országok mindennapjaiban [2008–2009-ben: K. Á.] sajátos közmegegyezés jött létre. Ennek lényege a monetarizmusból és az új intézményi közelítésből elegyített, sajátos, pragmatikus közelítés, amit a pénzügyi irodalomban a »nagy mérséklet« (great moderation) időszakának neveznek. Ennek lényege, hogy a kormányzat nemcsak a klasszikus keynesi ihletésű általános konjunktúraszabályozástól tartózkodik, hanem a nagy programoktól, a nagy deficitektől, az államadósság felhalmozásától is tartózkodik, értékékként őrzi az árstabilitást a független jegybankkal együttműködve, és a magángazdaságtól várja a növekedés felpörgetését, miközben maga a játékszabályokon, valamint a környezeti és társadalmi fenntarthatóságon őrökdi. Vagyis – eltérően a fejlesztő állam kisebbségi felfogásától (Csáki szerk., 2009) – az államot épp nem az jellemzi, amit a kormányzat csinál, hanem sokkal inkább az, amitől tartózkodik. S miközben se szeri, se száma az állami gyámkodást méltató és szorgalmazó írásműveknek és felszólításoknak, abban senki sem kételkedett, hogy mindezek a piaci önszabályozáshoz a [...] tartózkodó kormányzati magatartáshoz képest kiegészítő vagy éppen alárendelt jelentőségűek maradhatnak csupán.” Csaba László: Keynesi reneszánsz? Pénzügyi szemle, 2010/1., 5–6. o.

²⁷ Az ÁSZKUT tanulmányának gondolatait követve: Az állam célszerű gazdasági szerepvállalása a XXI. század elejének globális gazdaságában, 2009, ÁSZKUT, 2009.

III. fejezet

Az állam új szerepkörének kialakítása reformok útján

Pálné dr. Kovács Ilona

Magyary Zoltán öröksége és a közigazgatási reformok

Bevezetés

Magyary Zoltán örökségét előadásomban abból a szempontból elemzem, hogy vajon a hazai közigazgatás-tudomány talán legkiemelkedőbb alakja tudott-e hatni annak, az utóbbi két évtizedet átfogó korszaknak a közigazgatási reformtörekvéseire, amely állam-reform-ambíciókat táplálva olyan kulcsszavakat használt, mint modernizáció, decentralizáció, szubszidiaritás, regionalizmus, hatékonyság stb.

Magyary Zoltán ugyanis éppen azzal került a közigazgatás-szervezési szakma, illetve tudomány élére, hogy a magyar közigazgatást a világ haladó trendjeivel szembesítette, de úgy, hogy a külső kihívásokat szembesítette a magyar sajátosságokkal.

Magyaryra azért is fontos emlékezni, mert bizonyítja a közigazgatás-tudomány fontosságát. A közigazgatás az államszervezet kitüntetetten fontos része, nem csak méreténél fogva, hanem elsősorban szerepe alapján, hiszen a közigazgatás képes egyedül arra, hogy a törvényhozó, a politika akaratát közvetítse, s a társadalom mindennapi működését megszervezze. Miközben a közigazgatás működésén múlik a közszolgáltatások és a hatósági igazgatás minősége, s ezen keresztül, zömmel az állampolgárok elégedettsége, s a hatalom legitimitációja is, a társadalomtudományok, különösen a politikatudomány meglehetősen elhanyagolja a közigazgatás szisztematikus kutatását mind teoretikus alap-, mind praktikus, alkalmazott kutatási igénnyel. Legalábbis ez a helyzet Magyarországon.

Az igazgatástudomány természetesen valamennyi közpolitika területén folyó tudományos kutatásban jelen van, hiszen az irányítási, menedzselési megoldások, szervezeti és eljárási kérdések nagymértékben hozzájárulnak az egyes szakpolitikák (policy) hatékonyságához. Az igazgatástudomány természeténél fogva alkalmazott jellegű, ami nem jelenti azt, hogy keretein belül ne folynának alapkutatások, s hogy ne fogalmazódtak volna meg igazgatástudományi elméletek, iskolák, amelyek függetlenek azokról a területektől, ahol a közigazgatás, mint végrehajtó-rendelkező tevékenység érvényesül, működik. Az adott közpolitika, kormányzati politika és a közigazgatás általános szervezetrendszerének alakulása, fejlődése között, úgy tűnik, szoros összefüggés van. Nemcsak a közigazgatás minősége, alkalmazkodó képessége hat a közpolitika hatékonyságára, hanem a *közigazgatás maga is formálódik a közpolitikai kihívások során*. Nyilvánvalóan az egyes tudomány-

területek fejlettsége szoros összefüggést mutat azzal, hogy működését milyen anyagi, személyi és erkölcsi/elismertségi kondíciók között fejti ki. Amennyiben az állam, a központi kormányzat a közigazgatás szisztematikus megismerését nem tartja fontosnak, nem tisztelve a rendszer belső törvényszerűségeit, a közigazgatást mindenkorai politikai ambíciói szerint formálja, irányítja, akkor a közigazgatásra vonatkozó kutatások is alulfinanszírozottak, eredményeikben szegényesek lesznek. A káros kör bezárul, az alulteljesítő tudomány nem képes segíteni az állami, politikai döntéseket, tovább csökkentve megbecsültségét, a döntéshozók igényét a szakmai segítségre. Tudomány és társadalompolitika szorosan összefügg, az igénytelen, autoriter kormányzás restriktív tudománypolitikával párosul. A kormányzás értékválasztása, attitűdje, modellje is jelentős szerepet játszik abban, hogy a kormányzást segítő, a kormányzáshoz közeli tudományterületek hogyan fejlődnek.

Alaposan feltételezhető, hogy a közigazgatási reformok, mint a közigazgatás szervezésében, vezetésében csak esetileg jelenlévő események szakmai megalapozottsága a reformok végrehajtásának sikerét, ha nem is kizárólag, de alapjaiban meghatározza. Nyilvánvalóan ott, ahol a közigazgatás működésének értékelése a rendszerbe épített funkció, tehát rendelkezésre állnak az információk, a szakemberek, az alkalmas módszerek, a szervezeti mechanizmusok, eljárások, ott a reformfeladatokra való felkészülés is lényegesen könnyebb, mint ott, ahol mindezek hiányoznak a rendszerből. A magyar tudományos kutatási és közpolitika-elemzési kapacitások és intézményrendszer jelenleg csak korlátozottan alkalmas átfogó közigazgatási reformok, vagy egyáltalán a kormányzati tevékenység szakmai segítésére. Ideje lenne levonni a konzekvenciákat

Magyary örökségnek néhány aktuális eleme

Magyary Zoltán és iskolája máig bizonyítéka annak, hogy a kormányzati teljesítmény növeléséhez nélkülözhetetlen a rendszerezett szakmai tudás.

- Amikor a hazai reformtörekvések és igazgatásszervezés egyik legnagyobb hibájaként jelölöm meg, hogy ritkán alapozott *szisztematikus elemzésekre*, akkor azt is el kell árulni, hogy a helyi önkormányzatok működésének empirikus elemzése korábban is meg lehetőséget nyújtott fordult elő. Úttörő jelentőségűnek tekinthető a két világháború között Magyary Zoltán iskolája, amely a legmodernebb kutatási módszereket és elméleti alapokat vetette be a tatai járás vizsgálata során, felismerve, hogy a magyar közigazgatás megújulásának egyik alapvető feltétele az állam, a közigazgatás és az emberek viszonyának újraszervezése. A tatai járásban folyó empirikus kutatások törekedtek a közigazgatás rendkívüli információhiányát pótolni (Magyary, 2000). Különös érdeme ezeknek a kutatásoknak, hogy nemcsak a hatósági igazgatásra, a közszolgáltatásokra,

hanem az önkormányzati demokrácia működésére is kiterjedtek. Az elemzések kimutatták, hogy a törvényi szabályozás és a valóság jelentősen eltér egymástól. Amikor Kiss István arról ír például, vajon mi az oka annak, hogy a községi képviselő-testületek jelentős része csonka, nincs annyi választott és virilis tagja, mint amennyit a törvény előír, az okok között rámutat a *helyi demokrácia állapotára*: „... az a lagymatag magatartás, amivel a községi önkormányzat birtokosát a községi képviselő-testületet, egyrészt maga a választóközönség, másrészt a közigazgatásunk kezeli.” (Magyary–Kiss, 2006, 214. o.). A Magyary-iskola komplex megközelítését mutatja, hogy feltérképezték azt is, vajon a hivatalok az adott közlekedési körülmények között milyen módon érhetők el. (Magyary–Kiss, 2006). A konkrét térbeli viszonyok és kapcsolatok jelentették ugyanis a szerkezeti reformjavaslatok kiindulási bázisát.

- Magyary tudta, hogy sok szakmai információ, adat, elemzés szükséges a működő közigazgatás teljesítményéről, sajátosságairól annak érdekében, hogy a nemzetközi példák ismeretében mérlegelni lehessen az alternatívákat. Törekedett arra, hogy minél szisztematikusabb módon épüljön be a kormányzás eszköz- és intézményrendszerébe a közigazgatás tudatos értékelésének a funkciója. „Beethoventól származik az a mondás, hogy zongora nélkül kell komponálni. Az államférfi zongorája a közigazgatás. A mester mondása nyilván azt jelenti, hogy a komponistának a zongorához nagyon kell értenie. Ehelyett a demokratikus népképviselő sokszor Beethovent, úgy látszik, fordítva úgy érti, hogy nem szükséges, hogy a komponista a hangszerhez értsen, és lehet kormányozni a közigazgatás teljes ismerete nélkül is. A közigazgatás racionalizálása ezzel a felfogással összeegyeztethetetlen, illetve megvalósíthatatlan. Racionalizálni csak úgy lehet, ha feltételezhetjük a közigazgatás gépezetének mindenkorai egységes, szakszerű vezetését. E nélkül modern színvonalon álló közigazgatás és eredményes kormányzás még rendes viszonyok közt sem lehetséges, de különösen nem sikerülhet az összes nemzeti erő döntő pillanatban való bevetése. Így válik a közigazgatás racionalizálása a mai idők magyar nemzeti politikájának egyik alapproblémájává” (Magyary, 1988, 29. o.).

Magyary Zoltán kormánybiztosi irányítása alatt mégis *adós maradt az átfogó változásokkal*. A kormányok reformképtelenségét ecsetelve jelentette ki: „A magyar kormányok 19. századi eszközökkel próbálják megoldani a XX. századi feladatokat” (Magyary, 2002, 222. o.), hangsúlyozva ugyanakkor azt is, hogy ha a kormányzat és annak feje, ha nem áll következetesen a reformok mellé, akkor a szakmai alapok természetesen nem lesznek elegendőek a végrehajtás sikeréhez.

Tanuljunk a Nyugattól?

Nincs idő arra, hogy a nyugat-európai reformok általános jellemzőit bemutassam, csupán néhány elemet emelnék ki, különösen azokat a tanulságokat, amelyek számunkra még nem annyira elfogadottak, legalábbis a reformok folyamata erre utal.

- Az utóbbi évtizedekben Nyugat-Európában lezajlott közigazgatási reformok folyamatát elemezve gyakran alapvető dilemma a reformok folyamatában a *közvetlenül érintettek támogatásának* megszerzése, ami nélkül nem lehet sikeres reformot végrehajtani, miközben a közvetlenül érintettek egy része kifejezetten ellenérdekelt. Wright rámutat arra is, hogy „a mai megoldás holnap probléma lehet” (Wright, 1997, 12. o.), egyrészt a reformok kompromisszumos jellege, másrészt következményeik nem egyértelmű kalkulálhatósága miatt.
- Több országban felismerték a *kísérletek szerepét*. Ismeretes, hogy a skandináv államokban zajlottak az önkormányzati reformokat megalapozandó kísérletek (free commune experiments). Ezek hatására vállalkoztak például német tartományok arra, hogy helyi igazgatásukat szabályozó törvényeikben ún. kísérleti klauzulát vezessenek be, jogi alapot biztosítva a törvényi szabályozástól való eltéréshez (Reichard, 1997). A Németországban rendkívül sikeresnek minősített új irányítási modell bevezetése, elterjedése erősen alapozott a kísérleti reformok tapasztalataira. Az első ilyen kísérletet egyébként egy dán városban, Tilburgban hajtották végre, s ezt a megoldást követték a német városok is. Az első kísérletek sikere nyomán öt év alatt több száz város vágott bele a reformba. A modellkísérletek azért is tanulságosak, mert „alulról” indultak, pótolva a német központi kormányzat stratégiai, koncepcionális szerepének hiányát.
- Különösen fontos számunkra az a figyelmeztetés, hogy a közigazgatási reformok sikertelensége összefügg azzal, hogy a modern állam közigazgatását már nem lehet a klasszikus weberiánus modell szerint leírni, s az új, modern állam paradigmáját a közigazgatás-tudomány önmaga nem fogja tudni kidolgozni (Jann, 1997). Az *interdiszciplináris megközelítés* nemcsak tudománymenedzselési, hanem kormányzati, intézményi megoldások kidolgozását is igényli.
- Az osztrák állam és közigazgatás reformjait elemző tanulmány arra mutatott rá, hogy a tisztán felülről irányított reformok kora lejárt, s az inkrementális, fokozatos, az érdekelteket a tanulási folyamatba bevonó, Lindblom *kislépések modelljére* épülő módszer sokkal ígéretesebb. Ugyanakkor a kis korrekciók, visszacsatolások, alkalmazkodások módszerét össze kell hogy fogja a nagy léptékű, felülről érkező átfogó stratégia (Strehl, 1997). A nyugat-európai reformok túlnyomó része egyébként Lindblom módszerét követte, sokszor nem is észlelve, hogy a változások milyen mélységeig jutnak el (Kickert, 1997). Voltak olyan nyugati országok, ahol a politikai rendszerváltás történelmi esélyt adott az átfogó és mély, azonnali reformra. Spanyolország ezt az esélyt

például elmulasztotta (Alba, 1997). Spanyolországban vitathatatlanul jelentős decentralizációs folyamat ment végbe, mégis a közigazgatás működési modellje változatlan maradt. A „nyugati” címkék, szlogenek, sémák átvétele formálisan megtörtént, a tartalom, a modell azonban a régi.

A *kelet-közép-európai rendszerváltó* országok közigazgatásának fejlődésében különösen élesen vetődött fel a *külső befolyás*. Már a társulási szerződések aláírása idején nyilvánvaló volt, hogy a bővítés folyamata elválaszthatatlan lesz az unió belső reformjától, illetve a csatlakozó országok kormányzatainak „EU-kompatibilitásától” (Lazareviciute, 2000). Az 1993-as koppenhágai csúcstekeztelen olyan kritériumrendszert fogadtak el, amely a tagjelöltek érettségét volt hivatott mérni. A hangsúlyok inkább a gazdasági és politikai kritériumokra helyeződtek, s a csatlakozó országok felkészülésére vonatkozóan 1995-ben elfogadott fehér könyv sem mélyedt el a részletekben a közigazgatást illetően (Moxon-Browne, 2005).

A térségben lezajlott reformokról készített értékelések rámutattak arra, hogy számos közép- és kelet-európai országban jelentős reformokat hajtottak végre, ugyanakkor a *reformok sok helyen megtorpantak*. Kiemelték, hogy a sikeres közigazgatási reformhoz feltétlenül szükséges, hogy a reformtörekvések mögött szilárd politikai akarat húzódjon, hogy magát a reformfolyamatot elveiben és folyamatában is konzisztens módon tervezzék meg. Különösen fontos, hogy a nyugati, „fejlettebb”, piaci típusú megoldások, innovációk átvétele ne legyen mechanikus, hanem vegye figyelembe a végrehajtás objektív és szubjektív (kulturális, politikai, mentális) feltételeit (Tönnisson, 2004). A kelet-közép-európai rendszerváltó országok tapasztalatai hozzájárultak a demokrácia, illetve modern közigazgatás nyugati modelljének automatikus átvételéhez fűződő illúziók eloszlításához, például a decentralizáció témakörében is. Pickvance (1997) hangsúlyozza, hogy a decentralizációt és demokráciát automatikusan összekapcsolni erős leegyszerűsítés, és azt is, hogy a decentralizációnak is *vannak hátrányai*.

A kelet-közép-európai országok helyi kormányzatainak működési problémái igazolják, hogy a decentralizáció-centralizáció kérdésköre rendkívül komplex, a helyi kormányzás nem csodaszer, a centralizáció esetenként nagyobb hatékonyságot eredményez a pénzügyi és emberi erőforrások koncentrált felhasználásával, az erősebb koordinációval. A centralizált megoldásokat indokolja ebben a régióban az erős alkalmazkodási, modernizációs kényszer a nyugati integrációkhoz (Elander, 1997).

A közigazgatási reformok sikertelensége tehát nem magyar sajátosság. Nincsenek generális receptek, uniformizálható megoldások. Kétségtelen, hogy a nemzeti kormányzatok fejlődése ma már nemcsak a belső körülmények alakulásának van kitéve. A globalizáció, az uniós tagság olyan determinánsok, amelyek jelentős súllyal kerülnek számításba, amikor az optimális modell kialakításáról kell döntenie. Az „optimális” modell kialakítása nem kizárólag szakmai mérlegelés kérdése, hanem a mindenkorai politikai erőviszonyoké is.

A magyar területi közigazgatási reformok folyamata

A magyar közigazgatás megújulási kényszere akkor is tény lenne, ha az nem küszködne strukturális problémákkal. A közigazgatási rendszerek jellemző sajátossága a megváltozott körülményekhez való alkalmazkodás, a tanulás, a működés eszközeinek, módszereinek továbbfejlesztése. A magyar közigazgatás előtt álló kihívások azonban nem a fokozatos korrekciók módszerével, hanem strukturális reformokkal válaszolhatóak meg.

A szakirodalom rescalingnek nevezi azt a reformot, amelyik megváltoztatja az adott ország közigazgatásának térbeli szerkezetét, a közigazgatási egységek méretét, jellemzően növekedést eredményezve. De tágabb értelemben azt a folyamatot is ezzel a terminológiával illetik (magyarul a léptékváltás talán a legszerencsésebb fordítás), amely bizonyos (társadalmi, gazdasági stb.) tényezők térbeli kiterjedésének, kereteinek az átalakulásához vezet, továbbá, amikor átstrukturálódik a hatalom szerkezete, a hatalom „átugrik” egyik szintről a másikra (Swyngedouw, 2000). A rescaling egyre terebélyesedő irodalma az utóbbi időben szorosan összekötődik a kormányzás új gyakorlatainak, szerkezetének az elemzésével, egyszerre jelent tehát formai (földrajzi) és tartalmi változást (Guilani, 2006).

Sajátos módon mind a rescaling, mind a governance jelensége a hazai közigazgatás formálódásában inkább diszfunkciókhoz vezetett, talán azért is, mert e folyamatokban több volt a mintakövetés, mint a tényleges tanulás, nagyobb hatása volt a külsődleges impulzusoknak, mint a belső tudatos felismerésnek, alkalmazkodásnak.

A magyar közigazgatás az elmúlt másfél évtizedben jórészt spontán, eseti alkalmazkodások formájában fejlődött, és rögtönzött reformirányok mentén sorolódott. Miközben az államreform vagy közigazgatási reform szükségességét alig vitatják, sokan, sokfelét értenek alatta. Tény, hogy az államreform, vagy a mostanában sokat emlegetett kisebb állam túlmutat a területi közigazgatás reformján, az államberendezkedés és a közszolgáltatások, a szervezet és a személyzet teljes körét érinti, vannak, akik pusztán az államháztartás fiskális rendbehozatalát várják tőle. Az is igaz viszont, hogy a hatékonyabb állam célja aligha valósítható meg a területi közigazgatás strukturális átalakítása nélkül, hiszen a rendszerváltás során a modern kihívásokkal ellentétes modellt hoztunk létre, akkor talán indokolható politikai okokból. A szétaprózott, alacsony kapacitású alapszint felett a középszint nem volt képes szilárd kereteket nyújtani a középszintű, területi funkciók számára.

1994-ben az új kormány látszólag elszántan vágott bele a területi kérdések rendezésébe. Módosították az önkormányzati törvényt a megyei önkormányzatok megerősítésének szándékával, azonban a módosítás ténylegesen alig eredményezett változásokat, az erősen lobbizó ellenérdekeltek (különösen a nagyvárosok) miatt.

Az évtized közepétől kezdődően vált a megyevita elsőrendűen „léptékvitává”. A megyék megerősítésének elmaradását azzal indokolták, hogy a megye túl kicsi vagy éppen túl nagy a középszintű feladatok ellátására. A régiók kérdése ugyan az önkormányzati törvény megalkotásakor is felmerült, amikor a köztársasági megbízottak illetékességi területül nyolc területi egységet jelöltek ki, de egészen 1996-ig „komolyan” senki nem veti fel az ország politikai regionalizálásának programját.

A területfejlesztési törvény előkészítése során viszont a régiók már egy nagyon fontos szakpolitika, a területfejlesztés zászlajára kerültek, azaz nem hatalmi-politikai, nem önkormányzati, hanem technokrata, modernizációs érvelés alapján fogalmazódott meg a területfejlesztési régiók megalkotásának szükségessége az uniós csatlakozásra is tekintettel. A területfejlesztési törvény azonban nem tudott hozzájárulni a területi közigazgatás struktúrájával kapcsolatos bizonytalanságok, problémák megoldásához, hiszen nyitva hagyta a megyék, kistérségek közigazgatási funkcióinak kérdését, de kétségtelenül elindította, felgyorsította a regionális együttműködés, a régióképződés folyamatát, s a politikai szintéren kiélezte a régiókkal kapcsolatos vitát. 1998-ban az Országgyűlés az Országos Területfejlesztési Konceptió elfogadásával hivatalosan rögzítette a hét területfejlesztési régió határait, ezzel elvileg lehetővé vált a régiók megerősítése, hatáskörökkel és forrásokkal való ellátása.

Az 1998-ban hivatalba lépett új kormány közigazgatás-fejlesztési határozatokban rendelte el a regionális közigazgatás bevezetési lehetőségének vizsgálatát, bizonyos önkormányzati, igazgatási feladatok körzeti szintű megszervezését, az államigazgatási szervek regionális illetékességi területeinek kialakítását. 1999-ben sor került a területfejlesztési törvény módosítására, kötelezővé téve a hét tervezési-statisztikai régióban a regionális fejlesztési tanácsok létrehozását.

Az államigazgatásban is történtek bizonyos lépések a megyei beosztás dominanciájának gyengítésére. Az újonnan szervezett államigazgatási szervek regionális illetékességgel jöttek létre (ifjúsági és sport tanácsok, regionális idegenforgalmi bizottságok, közmunka fórumok). Kistérségi, városkörnyéki szinten is egyre több feladat körzeti ellátása szerveződött meg.

Összefoglalva a kilencvenes évtized területszervezési törekvéseit, az állapítható meg, hogy megjelentek a megyei szintű igazgatás alternatívái valamifajta intézményesülési szinten, de messze nem épültek ki olyan mértékben és szisztematikussággal, hogy a jelentősen meggyengült megyei igazgatás riválisai legyenek. Talán a magyar közigazgatás történetében először ugyanakkor a megye úgy gyengült meg, hogy igazán jelentős érdekcsoportok, politikai erők sem állnak mellette, hacsak nem maga a megyei szervezetekben működő politikai és igazgatási elit. Az a sajátos vákuumhelyzet keletkezett, amelyben a megye már nem, az egyéb területi konfigurációk még nem képesek a középszint szerepét betölteni. Hiába működnek ugyanis különböző szervezetek kistérségi, körzeti, illetve regionális szinten, ha sem a funkciók, sem a státusok, sem az illetékességi területek vonat-

kozásában nincs semmiféle szisztematikus rend, csupán rögtönzések eredményeként létrejött szervezeti és területi összevisszaság. Talán éppen ez lett volna alkalmas helyzet egy totális területi reformra?

A XXI. század első éveit „ezredfordulós” ambíciókat táplálva határozottabb reformlépések megfogalmazásával, de csak sokkal szolidabb eredményekkel jellemezhetőek. Lényegében a területi középszint megyei vagy regionális kiépítése és megerősítése tekintetében sem a szakma, sem a politika nem érte el végrehajtható konszenzust, ezért is hatott bátornak a 2002-ben hivatalba lépett kormány reformprogramja, nevezetesen, hogy 2006-tól a megyék helyett a régiókban válasszunk önkormányzatokat. A regionális reform meghirdetése azért hozott új helyzetet, mert dimenziója kiterjedt a hatalmpolitikai összefüggésekre. A 2002-es kormányprogram előzményeként ugyanis megfogalmazódott az a vélemény, hogy a politikai regionalizálás a magyar centralizált politikai, állami rendszer megújításának, decentralizálásának egyetlen módja (Ágh, 2000). Ez az érvrendszer már nem a léptékekkel, nem a megyerendszer, illetve beosztás elavultságával, elaprózottságával operált elsősorban, hanem a választott politikai régiókban látta a rendszer decentralizálásának esélyét. Kérdés azonban, hogy a választott regionális önkormányzatokkal önmagában valóban megindulhat-e a decentralizáció? Intő jel volt ugyanis, hogy a megyei önkormányzatok, hiába választott önkormányzatok, mégsem jutottak tényleges hatalomhoz, befolyáshoz és különösen forrásokhoz. *A decentralizáció tényleges szándéka nélkül a területi reform vakudágyra szaladhat.*

Kétségtelen, hogy abban általános volt az egyetértés, hogy a területfejlesztés számára a régió az optimális lépték; nemcsak a strukturális alapok NUTS 2 régiókra vonatkozó szabályozása miatt, hanem azért is, mert Magyarországon a megyék gazdasági ereje, léptéke valóban alkalmatlan arra, hogy az európai régiók gazdasági versenyében helyt álljon. A fejlesztési régiók megerősítése azonban önmagában nem alapozza meg a politikai regionalizálás szükségességét. A regionális fejlesztési tanácsok helyzetbe hozása akkor is lehetséges és fontos, ha nincsenek önkormányzati régiók. Megjegyezve azt is, hogy a sikeres területfejlesztési menedzsment nem csupán lépték kérdése, sokkal inkább együttműködési és alkalmazkodási készségé, a hálózatos struktúráké.

A nyugat-európai példák mutatják, hogy a politikai régiók kialakítása hosszú időt igényel, sikere nagymértékben a befogadó közeg hozzáállásán, a konkrét nemzeti feltételrendszeren múlik. Mesterséges, szereplőit tekintve konfliktusos, integrálatlan régiók nem tudják hozni a területileg nagyobb lépték előnyeit. A magyar régiók mesterséges képződmények, a magyar társadalom regionális identitása értelemszerűen gyenge, a civil társadalom, a politikai intézményrendszer egyáltalán nem épült ki regionálisan. Ez azt a veszélyt vetítette előre, hogy a 2006-ban megválasztandó regionális testületek feletti demokratikus kontroll, a testületek kapcsolatrendszere a választókkal és a társadalmi, politikai intézményekkel meglehetősen gyenge lett volna.

Mint tudjuk, 2006-ban nem került sor regionális választásokra, a kormány be sem terjesztett erre vonatkozóan törvényjavaslatokat a parlament elé, mentségére legyen mondván, aligha lett volna egyébként esély az elfogadásra. Az újabb, 2006-os kormányprogram ennek ellenére újra napirendre tűzte a regionális reformot, s formailag igyekezett is érvényt szerezni neki, hiszen az Alkotmány- és Ötv.-módosító csomagot parlamenti vitára bocsátották, a konszenzus természetesen elmaradt. Meglehetősen vitatható módon, a hátsó ajtó felől próbált a kormányzat ezt követően „regionalizálni”, amikor az államigazgatást jelentős részben regionális egységekbe integrálta. Vajon a regionalizációnak ez a módja ténylegesen is hozzájárul-e a régiók mint átfogó közigazgatási egységek meggyéket felváltó közigazgatási szintté válásához? A regionalizált államigazgatási szervek túlnyomó többsége ugyanis megőrizte a megyei kirendeltségeit, tekintettel arra, hogy az ügyfélforgalom, a szolgáltatásokhoz való hozzáférés szempontjai alapján nem valószínűsíthető meg a totális regionalizálás. Emlékeztetve Magyary iskolájára, *csak sajnálni lehet, hogy a közigazgatás-szervezési lépéseket egyáltalán nem előzte meg alapos elemzés arról, hogy milyen következményekkel jár az átszervezés, például az ügyfelekre nézve.* Mint ahogy annak kiszámítására sem volt idő, hogy vajon a megyékre, megyeszékhelyekre széttagolt „regionális” szervezet tényleges működési költségei valóban csökkennek-e, vagy éppen növekednek? Végiggondolták-e, hogy miközben a területi összehangolás a cél, addig az egyes regionális illetékességű szervek székhelyeinek szétszórása különböző, egymással rivalizáló városokba milyen diszfunkciókat eredményez majd, bőven felülmúlva a „vesztes” városok politikai elitjével szemben keletkező átmeneti politikai konfliktusokból eredő „költségeket”?

Ellentmondásos módon a területfejlesztés, pontosabban a strukturális alapok irányítása, az uniós támogatások feletti rendelkezési jogok szabályozása tekintetében már korántsem volt régióbarát a kormányzat 2004 és 2010 között. Mind az első, mind pedig a második nemzeti fejlesztési terv végrehajtásának irányításában a régiók pusztán közreműködői szerepkörhöz jutottak, s lényegében az uniós párhuzamos struktúrák (irányító hatóságok, monitoring bizottságok), intézmények mellett a nemzeti területfejlesztési rendszer drasztikus mértékben visszaszorult.

A kormányzat sikerebbnek bizonyult egy másik területi lépték, nevezetesen a kistérség kiépítésében. A mintegy tíz éven keresztül a mézesmadzag segítségével egymáshoz terelt települési önkormányzatok 2004 óta jogszabályban rögzített határok között az országot lényegében lefedve szerveződtek kistérségi társulásokba. A társulások önkéntes jellege, meglehetősen nehézkes döntéshozási mechanizmusai, a ténylegesen közösen gyakorolt hatáskörök szerény mértéke azonban arra utal, hogy a kistérség léptéke és formája okán nem lesz képes megoldani a területi közigazgatás integrációs problémáit, s attól is tartani lehet, hogy a többlettámogatások esetleges elmaradása nyomán a társulások szétesnek, vagy legalábbis „fellazulnak”.

Konklúziók

A hazai területi közigazgatási reformok, noha az uniós alkalmazkodás jegyében zajlottak, s illeszkednek a „léptékváltás” vagy „rescaling” trendjébe, következményeikben mégsem vezettek rendszerszinten sem a működés hatékonyságának, minőségének növekedéséhez, sem decentralizációhoz. A hatalom szerkezetének átformálása sajátosan inkább alulról felfelé haladt, s a demokratikus képviselők helyett a kevésbé elszámoltatható hálózati, társulási, partnerségi formákhoz vagy a bürokratikus államigazgatáshoz.

Úgy tűnik tehát, hogy a lépték helyett a tartalomra kellene koncentrálnunk:

A legfontosabb vezérfonal a *decentralizáció-szubszidiaritás következetes elfogadása* az államszervezési elvek között. Az elmúlt húsz év és az azt megelőző évszázadok lényegében azt bizonyították, hogy a *magyar állam mindig centralizált volt*, bizalmatlan mind a közösségekkel, mind a területi szereplőkkel szemben. Magyarország számára sem látszik más reális perspektíva, minthogy önállósítsa a területi és helyi kormányzatokat, ténylegesen decentralizáljon kormányzati szintű kompetenciákat, s ezzel képessé tegye a nemzeti szintet új, a globális rendszerekkel összekapcsoló funkciójának gyakorlására. Nem egyszerűen szerkezeti változásra van tehát szükség a hatalmi modellben, hanem olyan paradigmaváltásra, amely megnyitja az utat a tényleges decentralizáció előtt.

Az önkormányzati rendszerhez fűzött politikai illúziókkal is ideje leszámolni. *Az önkormányzás nem cél, hanem eszköz, eszköze a közszolgáltatások és az igazgatás megszervezésének*, a gazdaság támogatásának, az infrastruktúra fejlesztésének, mindannak, ami az emberek jólétéhez szükséges. Félrevezető leegyszerűsítés, hogy a „kicsi szép”, vagy a „nagy erős és hatékony”, a feladat és a konkrét települési, térségi környezeti kontextus dönti el a helyes léptéket. A kérdés az, hogy hosszabb távon *milyen közigazgatási struktúra felel meg leginkább* a magyar társadalomnak és gazdaságnak, az ellátandó közszolgáltatási és igazgatási funkcióknak? Amíg egyértelmű válasz nem adható, addig esélyt kell adni a meglévő megyei önkormányzatok számára.

A területi, helyi hatalomgyakorlás, *a helyi kormányzás modellje már nem korlátozódik az önkormányzatokra*, viszont a szélesebb értelemben vett helyi és területi szereplők közötti kapcsolatokat stabilabb bázisra szükséges építeni. A közigazgatás, a közszolgáltatások megszervezése terén helye van a kísérletezésnek, helyi speciális megoldásoknak, újításoknak, hiszen az önkormányzati modellnek éppen ez az előnye. Ehhez azonban szilárdabb helyi tudásra, átlátható, hosszú távú perspektívákat is befogadó döntési mechanizmusokra van szükség, s ehhez támogató, segítő, helyzetbe hozó központi kormányzásra, amelyik nem ötletek, cikkcakkos politikai akaratok mentén működik, ahogy ezt Magyar is megálmodta.

Irodalomjegyzék

- Ágh A. (2000): Régiók Magyarországa = Önkormányzat. December 11–15. o.
- Albá, C. (1997): Modernising Spanish Public Administration: Old Inertias and New Challenges. In: Kickert (ed). Pp. 181–203.
- Csuth S.–Gáspár M. (szerk.) (1988): A közigazgatás fejlesztése és szervezése. Válogatás Magyar Zoltán professzor közigazgatás-tudományi iskolájának szellemi hagyatékából. MTA Államtudományi Kutatások Programirodája, Budapest. 337. o.
- Elander, I. (1997): Between centralism and localism: on the development of local self-government in postsocialist Europe = Government and Policy, No. 2. 143–161. o.
- Guilani, E. (2006): The Rescaling of Governance in Europe: New Spatial and Institutional Rationales. Guest editorial = European Planning Studies. Vol. 14. pp. 881–905.
- Jann, W. 1997: Public Management Reform Germany: A revolution without a Theory? In: Kickert, W. (ed) pp. 83–103.
- Kaufman, R.: Approaches to the Study of State Reform in Latin America and Postsocialist Countires. = Comparative Politics 1999. 31. évf. 3. sz. pp. 357–376.
- Kickert, W. J. M. (ed): Public management and Administrative Reform in Western Europe. Edward Elgar, Chaltenham, 1997.
- Knill, Ch.: Explaining Cross-National Variance in Administrative Reform: Autonomous versus Intrumental Bureaucracies = Journal of Public Policy. 1999.19. pp. 113–139.
- Lazareviciute, I.–Verheijen, T. 2000: Efficient and Effective Government. in: Péteri, G.–Simek, O. (eds.): European Union Enlargement and the Open Society Agenda. Local Government and Public Administration. OSI/LGI, Bp. 163. o.
- Magyar Z. (1931): A magyar közigazgatás gazdaságosságának és eredményességének biztosítása. In: Csuth S.–Gáspár M. (szerk.) (1988)
- Magyar Z. 2000: A mai magyar állam jellemzése. In: Saád (szerk.) 221–226. o.
- Magyar Z.–Kiss I. (2006): A közigazgatás és az emberek. Ténymegállapító tanulmány a tatai járás közigazgatásáról. In: Szűrös et al (szerk.) 198–231. o.
- Moxon-Browne, E.: Administrative capacity in the European Union: How high can we jump? http://www.cfer.org.uk/content.lib_soundings.pdf
- Pickvance, C. G. (1997): Decentralization and democracy in Eastern Europe: a sceptical approach = Government and Policy, No. 2. 129–143. p.
- Reichard, Ch. (1997): Neues Steuerungsmodell: Local Reform in Germany. In Kickert (ed) pp. 61–83.
- Saad J. (szerk.) (2000): Magyar Zoltán. Új Mandátum Kiadó, Bp.

Schneider, B. C.–Heredia, B. (eds.) (2003): Reinventing Leviathan: The Politics of Administrative Reform in Developing Countries. North-South Center Press University of Miami.

Strehl, Franz: Administrative Reforms in Austria: Project „Verwaltungsmanagement” in: Kickert, W. (1997). 103–123. o.

Swyngedouw, E. 2000: Authoritarian governance, power, and the politics of rescaling = Environment and Planning D. Society and Space. Volume 18. 63–76. o.

Szűrös É.–Miklóssy E.–Kemény B.–Simon T. (szerk.) 2006: „A cselekvés állama” dr. Kiss István emlékkötet. Agroinform Kiadó, Bp.

Tönnisson K. 2004: The applicability of networking principles among Estonian local governments. In: Jenei et al (eds) 193–217. o.

Wright, V. 1997: The Paradoxes of Administrative Reform. in: Kickert (ed.) 7–15. o.

Dr. Vigvári András

Megtelt-e a konfliktuskonténer?

Gondolatok a magyar önkormányzati pénzügyek korszerűsítéséhez

„A magyar kormányok a 19. századi eszközökkel próbálják megoldani a 20. századi feladatokat.”¹

„Minden exlex, sőt minden indemnitás, tehát a költségvetési törvény megalkotása tekintetében felmerülő rendszertelenség, az államháztartás továbbvitele tekintetében hatásköri eltolódást idéz elő a törvényhozás és a végrehajtó hatalom között az utóbbi javára.”²

Magyary Zoltán munkássága a közpénzügyek közigazdász kutatója számára is rendkívül sok tanulsággal jár. Az interdiszciplináris megközelítés elkötelezett híve, mint a rendszerben³ gondolkodni képes tudós munkássága forrása lehet azoknak a mai törekvéseknek, amelyek a hazai közigazgatás és tágabban a közszektor megújítását szolgálják. Magyary múlhatatlan érdeme az élenjáró nemzetközi gyakorlatok becsatornázása a tudomány művelésébe és a közpolitikai diskurzusba. E halaszthatatlan feladatokat ezen írásban két gondolatsor mentén szeretnénk bemutatni. Egyfelől úgy gondoljuk, hogy a közszektor bármely részének korszerűsítése elavult közpénzügyi menedzsmenttel nem lehet eredményes. Másfelől itt és most Magyarországon az önkormányzati rendszer átalakítása a közszektor modernizálásának kulcspontja.⁴

A politikai és szakmai közbeszédből, annak tematizáltságából úgy tűnik, hogy a közszektor-reformok⁵ „benne vannak a levegőben”. Úgy gondoljuk, hogy negatív reformkonszenzus⁶ van. Ebben a tanulmányban arra teszünk kísérletet, hogy szempontokat adjunk egy pozitív cselekvési program kialakításához.⁷ 2010 tavaszán ugyanis helyzet van, a jelentős – ha úgy tetszik reformértékű – változásokhoz megvan a politikai felhatalmazás. Miért kiemelt kérdés az önkormányzati rendszer reformja? A 2007–2008-as esztendő fejleményei azt mutatják, hogy az állam a globalizáció körülményei között sem „hal el”, az állami szerepvállalás gyakorlati újragondolásának szükségzerű része a funkciók kormányzati szintek közötti megosztásának kérdése.⁸ Az önkormányzati szektor feladat-

körébe tartozik a legalapvetőbb kollektív javak biztosítása, a globalizálódó-regionalizálódó gazdaságokban a kormányzat által biztosítható pozitív versenyképességi hatások egyre inkább innen várhatók.

1. Az államháztartás működésének jelenlegi szabályozottsága kvázi fejlett

A magyar közszektor jelenlegi jogi szabályozottsága nem felel meg sem a korszerű közszektor menedzsment-követelményeinek, sem az európai normáknak. Egyértelmű és korszerű jogi szabályozás nélkül nem képzelhető el az elszámoltathatóság, illetve a közpénzek felhasználásának átláthatósága (transzparenciája). Az Alkotmány meglehetősen nagyvonalúan szabályozza a közpénzek és közösségi vagyon használatával kapcsolatos kérdéseket. Szükséges volna a köztelherviselés elveinek, a költségvetési jogok gyakorlásának részletes és szigorú alkotmányos szabályozása. Alkotmányos biztosítékok erősíthetik, hogy a feladatok és források elosztása összhangban legyen. A közszektor működési eredményességének, valamint hatékonyságának és gazdaságosságának javításához szükséges menedzsmentreformok is ingatag alapokra épülnének megfelelő státusz és eljárási szabályok, illetve az információs rendszer alkotmányi megalapozása nélkül.

A közszektor működését meghatározó jogszabályok – ha úgy tetszik, a közpénzügyi törvény jogszabályi környezete – az alábbi csoportokba rendezhetők: (1) a bevételi törvények, (2) a szakmai vagy ágazati törvények, (3) a kormányzati szintek közötti feladatmegosztás és ennek feltételeit szabályozó törvények, (4) a költségvetési gazdálkodás különböző vonatkozásaival és a közpénzek felhasználásával kapcsolatos szabályokat rögzítő törvények, (5) az éves költségvetési és zárszámadási törvények. Az államháztartás e jogszabálycsoportok egésze által meghatározottan működik. További elemként a fejlett országok (különösen az EU-országok) gyakorlatában megjelentek a költségvetés fenntarthatóságát, stabilitását garantálni hivatott speciális jogszabályok, amelyek a közösségi jog és a nemzetközi pénzügyi piacok által elfogadott költségvetési eredménysszabályok betartását hivatottak biztosítani. Ez utóbbiak – támaszkodva az adott országok tripartit érdek egyeztetési rendszerére – szabályozzák a gazdasági szereplők (munkaadók, munkavállalók, kormányzat), a kormányzaton belül a különböző szintek és alrendszerek (pl. nyugdíjbiztosítási alapok, regionális kormányzatok stb.) együttműködését, önkorlátozását a költségvetési stabilitás fenntartása érdekében. A jogalkotás során meggondolandó hasonló intézményi megoldások meghonosítása.

Az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény (a továbbiakban: Államháztartási törvény, Áht.) mind tartalmi, mind formai szempontból korszerűtlen, a számtalan

módosítás miatt szerkezete alkalmazói számára is áttekinthetetlen. Az Áht. és a kapcsolódó kormányrendeletek [a legfontosabbak az államháztartás működési rendjéről szóló 217/1998. (XII. 30.) Korm. rendelet, az államháztartás szervezeti beszámolási és könyvvezetési kötelezettségének sajátosságairól szóló 249/2000. (XII. 24.) Korm. rendelet és a költségvetési szervek belső ellenőrzéséről szóló 193/2003. (XI. 26.) Korm. rendelet] együtt alkotnak egységet. Egy sor fontos kérdés – a könyvvezetés, a költségvetési beszámolás, valamint a belső irányítási és ellenőrzési rend – érdemben tehát rendeleti szinten szabályozott. Ez azt jelenti, hogy egy sor alapkérdésben lehet úgy szabályozást változtatni, hogy az nem kerül az Országgyűlés elé. Ezen változtatni kell, az alapkérdések rendeleti úton történő szabályozási lehetőségét ki kell küszöbölni. Az új törvény tehát a jelenleg hatályos Áht.-hoz képest tartalmilag és a szabályozás mélységében bővítendő, vagyis a jelenlegi rendeletekből – korszerűbb tartalommal – egy sor szabályozási témakör átvehető, átveendő. Ez az állítás természetesen nem zárja ki a kormányrendeleti kiegészítő szabályozás szükségességét.

Az Áht. szelleme, fogalomkészlete elavult, azt a nemzetközi gyakorlat és a hazai fejlődés túlhaladta. A nemzetközi irodalom és ennek nyomán a gyakorlat az 1990-es évek második felében a közpénzügyek szabályozásában jelentős változásokat hozott. Az Áht.-ban nincsenek benne sem formailag, sem tartalmilag a vonatkozó nemzetközi standardokra történő érdemi hivatkozások (GFS, ESA 95, IFAC Public Sector Standards, IPSAS Standardok, INTOSAI Standards, nemzetközi belső ellenőrzési standardok stb.). Ezen hiányosság pótlása – amellet, hogy ez alapvető szakmai követelménynak tekinthető – azt is biztosítaná, hogy a legjobb nemzetközi gyakorlat fejlődésével a hazai szabályozás törvényt módosítások nélkül is lépést tarthasson.

Külön említést igényel az információgazdálkodás jelenlegi szabályozottsága. A legnagyobb hiányosság, hogy a közszektorban keletkező számviteli és statisztikai információkat, valamint az informatikai rendszereket nem rendszerszerűen szabályozzák. A másik problematikus pontját már más összefüggésben érintettük, tudniillik az érdemi kérdések rendeleti szabályozását. Nem tartható, hogy a Számviteli törvénytől (2000. évi C. tv.) eltérő államszámviteli megoldások ne törvényben jelenjenek meg. Az információgazdálkodás funkciója a közpénzekkel történő elszámolás, a közpénzzel gazdálkodó egységek vagyoni helyzetéről történő beszámolás, valamint a közpénzek felhasználásával kapcsolatos gazdasági döntések megalapozása. Az elszámolás a döntéshozók és a döntések végrehajtói közötti jogi aktus, a beszámolás a gazdálkodó alapegységek vezetőinek a tevékenysége az őket irányítók felé. E három funkció a mai jogszabályrendszerben korlátozottan és egymást gyengítve jelenik meg. A költségvetési szervek könyvvezetési szabályainak folyamatos változtatásai egyre inkább felelnek meg a számviteli alapelvek közszektorbeli alkalmazási követelményének. Világossá kell tenni az elemi beszámolók és az erre épülő konszolidált beszámolók elkészítésének elveit, a beszámolók tartalmát.

Az elszámolás vonatkozásában helytelenül vannak kijelölve a szavazati egységek,⁹ így a döntéshozók nem igazán tudják, miről döntenek. Sok esetben formális fő szabályként nem átjárható a költségvetési tételek adminisztratív, a közgazdasági és a funkcionális osztályozású bemutatása. Esetleges a költségvetésen kívül megjelenő, de közvetlenül vagy áttételesen az államháztartást érintő kockázatok számviteli megjelenítése. E probléma kezelése nélkül a magánszektor partnerségére épülő megoldások terjedése tovább fogja növelni az állam pénzügyeinek átláthatatlanságát.

Az elszámolás adekvát könyvelési elve a pénzforgalmi szemlélet, hiszen a korlátozott felhatalmazás később ismertetésre kerülő elvéből adódóan ennek tárgya egy meghatározott időszak. Arról az „apróságról” nem is beszélve, hogy a finanszírozási igény is csak a pénzforgalmi pozíciókból vezethető le.¹⁰ Ahhoz persze, hogy a politikai döntéshozók értékeln tudják a teljes pénzügyi helyzetet, szükséges bemutatni a pénzforgalmi szemléletű kimutatások által nem tükrözött kockázatokat is. Az elszámolás megfelelő módja a költségvetési törvénnyel megegyező szerkezetű zárszámadás, amelynek az elfogadása – hasonlóan a költségvetéshez – politikai és jogi aktus. Az elszámolás magától értetődően mezoszinten, vagyis valamilyen pénzalap felhasználásáról történik.

A beszámolás a különböző gazdálkodó egységek és ebből adódóan a közpénzügyi rendszer egésze, vagy bizonyos mezoszintjei és a gazdálkodás alapegységei vagyoni helyzetének bemutatását jelenti. A jelen helyzetben az államháztartási beszámolás rendszere egyoldalú és mechanikus leképeződése az üzleti számviteli beszámolás rendszerének. Az egyoldalúság azt jelenti, hogy a könyvvezetési szempontok uralkodnak. A mechanikusság azt, hogy itt is a vagyonmérleg, eredménykimutatás és a cash flow kimutatás jelenti a beszámoló részét. A jelenlegi szabályozás nem tesz kísérletet arra, hogy az eredménykimutatás a közszektor működésének célfüggvényéből (3E)¹¹ deriválódjon, illetve nem különböztet a mikro-, mezo- és makroszint eltérő, de értelmezhető beszámolási követelményei között. Arra volna szükség, hogy a beszámoló – a folyó pénzfelhasználás¹² mellett – a különböző szintű egységek vagyonváltozását legyen képes bemutatni. A vagyoni helyzet változását különböző gazdasági események idézik elő, amelyeket a jelenlegi számvitel nem kezel megfelelően. Ezek részben a költségvetési politikából következő, pénzügyi és pénzmozgással nem járó tranzakciók, részben a különböző értékelődési és elhasználódási folyamatok. Ennek adekvát eszköze az elemi beszámolók készítése, illetve ezek összesítése. Az elemi beszámolóknak, illetve ezek összesített formáinak háttérben analitikus nyilvántartásoknak kell állniuk, azaz a számvitelnek megfelelő számlarendet és értékelési elveket kell tartalmaznia. Fontos kérdés a különböző mérlegen kívüli tételek (off balance sheet items) értékelésének és bemutatásának megoldása. Ezeknek a hosszútávú fenntarthatóság szempontjából van jelentősége. Megállapítható, hogy az államszámvitel ma nem tölti be funkcióját, hiszen alkalmatlan arra, hogy hű képet adjon a költségvetési szektor egyes szereplőinek, de főleg főbb alrendszereinek és egészének (államháztartás) vagyoni helyzete

téről. A javaslat tehát úgy foglal állást, hogy a vagyongazdálkodás kérdéseivel külön jogszabály foglalkozzon. A beszámolás ugyanakkor nem kerülheti meg a vagyon kérdéseit. Korszerűtlennek tartjuk a különböző költségvetési dokumentumok (törvényjavaslat, zárszámadás) prezentációját, hézagossnak a végrehajtó hatalom elszámolási kötelezettségét és ennek nyilvánosságát. Összességében úgy gondoljuk, hogy a jelenlegi jogszabályok nem biztosítják a politikai testületek költségvetési jogának érdemi gyakorlását és a közpénzügyi folyamatok átláthatóságát.

2007-ben az Állami Számvevőszék elnöke benyújtotta az Országgyűlés számára a Közpénzügyi Téziseket, amelyben egy korszerű és konzisztens szabályozás koncepciója került bemutatásra.

A tézisek benyújtását követően a kormány jelentős jogszabálygyártásba kezdett. Megszületett az állami vagyonról szóló törvény (2007. évi CVI. tv.), a takarékos állami gazdálkodásról és a költségvetési felelősségről szóló törvény (2008. évi LXXV. tv.), valamint a költségvetési szervek jogállásáról és gazdálkodásáról szóló törvény (2008. évi CV. tv.). Nem szűnt meg a rendeleti szabályozás meghatározó jellege sem, hiszen 2009 végén hatályba lépett az új Ámr., azaz az államháztartás működési rendjéről szóló 292/2009. (XII. 19.) Korm. rendelet, jelentősen módosult az államháztartás szervezetei beszámolási és könyvvezetési kötelezettségének sajátosságairól szóló 249/2000. (XII. 24.) Korm. rendelet, és a „szokásosnak” mondható salátatörvénykezéssel tovább módosult az Áht. (az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. tv.).

A jelenleg érvényes szabályozás – majd tizenöt éve – a mindenkori kormányok számára indokolatlanul és indokolhatatlanul nagy szabadságot biztosít a költségvetési törvényben elfogadott különböző előirányzatok közötti átcsoportosítás vonatkozásában, miközben az előterjesztett és elfogadott költségvetési törvények jelenlegi szerkezetükben nem alkalmasak arra, hogy a politikai testületek érdemi döntésekkel alakítsák a fiskális folyamatokat. A megfelelő közpénzmenedzsment híján az államháztartási információs rendszer és az ez alapján születő előterjesztések arra sem alkalmasak, hogy a kormány megalapozott és a különféle hatásokat is figyelembe vevő közpolitikai döntéseket hozzon. További probléma, hogy a költségvetési felelősséggel kapcsolatos szabályok a jelenlegi államháztartási információs rendszerben nem tarthatók be. Az önkormányzati gazdálkodás területéről hozott példával élve, az önkormányzati adósságrendezési eljárásról szóló, korszerű szabályozásnak tekinthető törvény kijátszását részben éppen az államháztartási számviteli szabályok teszik lehetővé.

Összefoglalva e fejezetben elmondottakat, a jelentős jogszabályi változások egyelőre nem a transzparencia, hanem a rendetlenség növekedése irányába hatnak. Bármennyire is érzékelhető a jó szándék, az eredmény mégis egy kvázi fejlett, az élenjáró gyakorlatokat imitáló szabályrendszer, amely mögül hiányoznak az információs feltételek.

2. Néhány gondolat a reformokról

A közszektor/államháztartási reform egy „dupla fenekű” fogalom. A gazdaságpolitikai szóhasználatban ezalatt azt a kiigazítást, korrekciót értik, amikor a túlburjánzott¹³ államot valamilyen sokkhatás miatt vissza kell nyesni. Ebben az értelemben ez deficit- és/vagy kiadáscsökkentést, ezen belül állami foglalkoztatotti létszám és/vagy ellátó rendszerek teljesítményeinek vagy éppen a szubnacionális szint állami támogatásainak csökkentését jelenti.

A közmenedzsment/közigazgatás-tudományi szempontból a reform fogalmán egy más minőségű működést értünk. A közszektor működési módjának olyan megváltozását, amely korrekciókat eredményez a reálfolyamatokban, a pénzfolyamatokban, mivel megváltozik az érintettek viselkedése. E változások javítják a közszektor teljesítményét, amely teljesítmény a „3E” fogalmával írható le.¹⁴ Ebből az is következik, hogy a költségvetési stabilizáció és a kiigazítás – amelynek szükségessége nem vitatható – és a reformok nem keverhetők össze.

Semmiképpen sem tekinthető reformértékűnek a különböző *szimbolikus reformok* (Lőrincz, 2005) további szaporítása. A szimbolikus reformokra persze a kormány hitelességének bizonyítása miatt szükség van, de ez csak szükséges és nem elégséges feltétele a változásoknak. Szimbolikus reformnak tekinthető pl. a képviselői létszám csökkentése, a köztisztviselői tevékenység kiszervezése, ezzel a bürokrácia látszólagos csökkentése, a költségvetési felelősség keretrendszerének hazai bevezetése, az önkormányzatok darabszámának esetleges csökkentése. Azért szimbolikusak ezen intézkedések, mert nem eredményezik a rendszer jobb működését.

A reformok mindkét értelmezése során számolni kell az ezekkel kapcsolatos paradoxonokkal. A közszektor-reformok első paradoxonja, hogy azoknak kell kezdeményezniük, végrehajtaniuk, akiknek érdekeit a változások közvetlenül érintik. A változás – amelytől való idegenkedés természetes emberi reflex – önmagában még nem reform, a szó közpolitikai értelmében. A nemzetközi tapasztalat azt mutatja, hogy e reformok ritkán a kormányzati belátás eredményei, gyakoribb, hogy valamilyen külső sokk kényszeríti ezeket ki. Amennyiben e külső kényszerek döntően a fiskális fenntarthatóság oldaláról érkeznek, úgy a reformok sokszor együtt járnak a költségvetési kiigazítás kényszerével. Amennyiben költségvetési megtakarítás a közvetlen cél, úgy a reformok sokszor elsikkadnak. A „3E” javítását ugyanis – és ez a reformok második paradoxonja – jellemzően átmeneti költségnövekedés kíséri. A kiigazítás és reform együttes megvalósítása tehát a közszektor egészére nézve valamilyen súlypontáthelyezéssel és visszalépésekkel jár együtt. Ez a reformok harmadik paradoxonját eredményezi, nevezetesen, hogy az erőfeszítések rövid- és középtávon (mondjuk egy politikai cikluson belül) nem térülnek meg. A politikai verseny logikája azonban a politikai ciklus hosszára méretezi a politikai testületek döntési

horizontját. Végül, de nem utolsósorban, a már említett súlypontáthelyezések közpolitikai racionalitása és politikai megvalósíthatósága, szavazópolgárokkal való elfogadtathatósága is ellentétbe kerülhet. Ezt a negyedik paradoxont jelzi az ipari országok demográfiai folyamataiból következő helyzet, amely szerint a szavazópolgárok közvetlen megnyerésére való törekvés foglyává válhat a politika. Ezt a helyzetet a politikai erők kooperatív magatartásával lehetne kiiktatni, vagyis a „fogolydilemmának” olyan megoldásával, amikor nem válik a politikai verseny tárgyává a nyugdíj-, az egészségügyi vagy éppen az önkormányzati reform néhány alapkérdése.

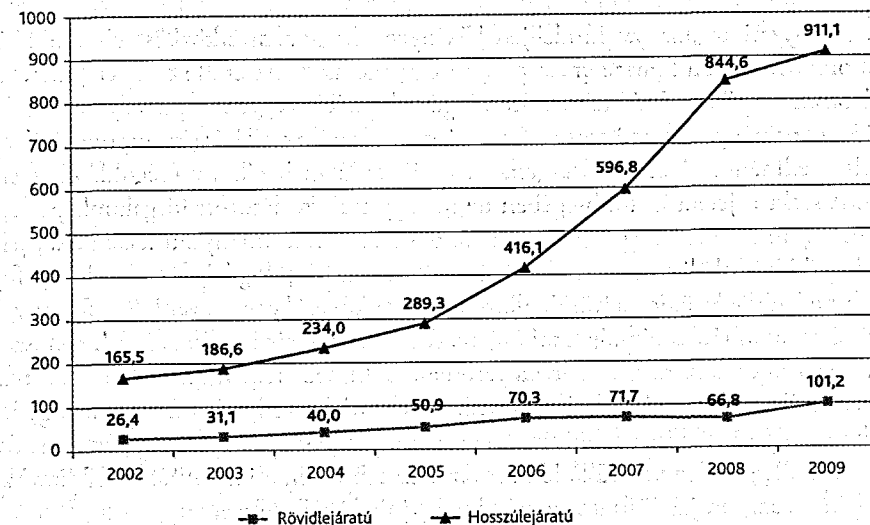
E tanulmány a következőkben olyan közszektorreform-forgatókönyv mellett érvel, amely a helyi önkormányzatok finanszírozási rendszerénél indítja el a kívánatos változások sorozatát. A forgatókönyv a jelenlegi helyzet kihívásaira kíván reflektálni. A javasolt reformok *stratégiai jellemzőit* az alábbi alapelvekkel érzékeltetjük:

1. *Stabilitás és kiszámíthatóság.* A reformok megvalósítása során alkalmazott eszközöknek és technikáknak azt kell „üzenniük”, hogy a kormányzat tudja, honnan hová kíván eljutni, és a kitűzött célokat komolyan is gondolja. Az önkormányzatoknak ahhoz, hogy megfelelően gazdálkodhassanak, jól hasznosíthassák a rendelkezésükre álló EU-s fejlesztési forrásokat, szakmailag megalapozott középtávú tervezést kell(ene) folytatniuk. A stabilitáson nem „kőbe vésott” támogatásokat és jogszabályokat, hanem kalkulálható feltételrendszert értünk.
2. *Szubszidiaritáson alapuló további decentralizáció.* A közszektor-reformok összefüggésében ez az elv a klasszikus értelmezésen túl azt is jelenti, hogy bizonyos fiskális funkciókat ne hierarchikus koordinációval, hanem pl. az önkormányzati szektoron belüli horizontális, reciprocitási elven működő koordinációval oldjanak meg.
3. *Elszámoltathatóság és transzparencia.* Ez az elv azt fejezi ki, hogy legyenek világosak a közszektor működésének és átalakításának költségei, hasznai, eredményei. Elvileg ennek megvalósítása „kerül a legkevesebbe”, kis túlzással „csak elhatározás kérdése” a dolog. A magyar államháztartás eddigi történetében – meghatározott politikai és szakpolitikai érdekek miatt – ezen a területen a szükségesnél, sőt a lehetségesnél is sokkal kevesebb történt. Megkockáztatható az állítás, hogy minden reformkezdeményezés csak akkor vehető komolyan, ha ezen a téren megteszi a szükséges lépéseket.
4. *Nyitottság és rendszerszerűség.* A közszektor átalakítása hosszabb folyamat eredménye lehet, nem lehetséges az átalakítást „frontális támadással” megvalósítani. A folyamatok egymásra épülését úgy kell biztosítani, hogy a korábbi fázisokban bevezetett új megoldások lehetőleg a későbbi lépések számára se jelentsenek újból gyökeresen megváltoztatandó adottságot. Példaként lehet utalni arra, hogy az önkormányzatok hitelfelvételének szabályozása nemcsak a szektor „belügye”, hanem az államháztartás stabilitása fenntartása szempontjából hosszútávon rendezendő kérdés. (ld. pl. Balassone–Franco–Zotteri)

5. *A forráselosztás területi elvű megvalósítása.* A közpolitikai ágazati szempontokat a szakmai törvényeknek kell közvetíteniük, amelyeket a központi forrásszabályozásnál figyelembe kell venni. Az ágazatoknak ne legyen befolyásuk a forrásszabályozásra. A helyi döntéseket ne a központi kormányzat és a meglévő intézményrendszer motiválja, vagyis ne valamilyen „kínálatorientált” szabályozás, hanem a valós helyi szükségletek („keresletoldali” megközelítés).
6. *A működési és fejlesztési költségvetés elválasztása.* A működés és a fejlesztés forrásszerkezete, szabályozása más-más megközelítést igényel. A működési költségvetés vonatkozásában a költségvetési „arany szabály” érvényesítését, a fejlesztéseknél a külső kontroll érvényesülését szükséges biztosítani.
7. *Az eredményes, hatékony és gazdaságos feladatellátásra és körütekintő fejlesztési döntésekre történő ösztönzés* oly módon, hogy az önkormányzatok érdekelték legyenek saját bevételi kapacitásaik kihasználásában, és ne tudjanak potyautasként viselkedni a központi költségvetés, vagyis a magyar adófizetők rovására.

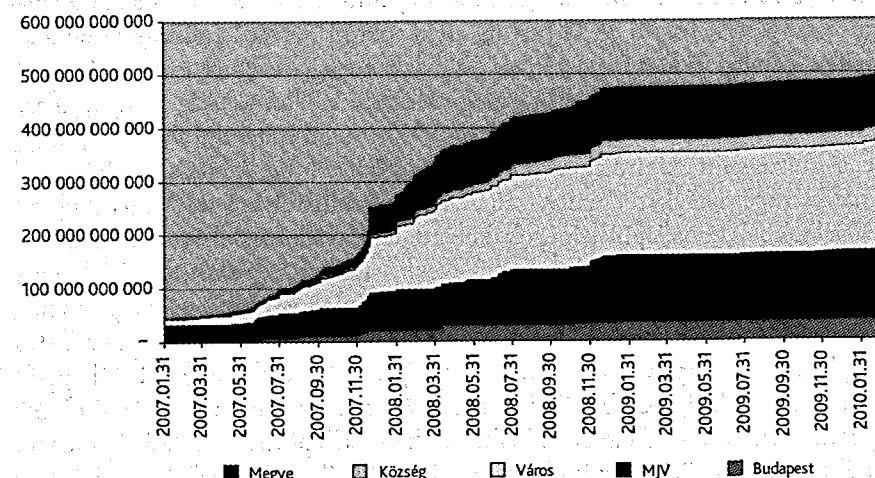
A hazai önkormányzati szektor jelentős forráshiánnyal él együtt.¹⁵ Ebből két állítás következik. Egyfelől elkerülhetetlen a szektor konszolidációja. Ez vagy többletforrások juttatásával, vagy a kötelező feladatok csökkentésével képzelhető el. A mostani fiskális helyzetben a konszolidáció a kötelező önkormányzati feladatok csökkentésével képzelhető el. A *konszolidáció nélkül* nincs esélye a reformértékű változásoknak, hiszen a változásra érett magatartások alapja nem szűnik meg. Másfelől hangsúlyozni kell, hogy az államháztartás rövid távú stabilizálása során a szektor jelentős terheket viselt.¹⁶ E terhek egy részét a nagy önkormányzatok a jövőre hátrították akkor, amikor 2006 végétől atipikus eladósodásba kezdtek.¹⁷ A következő két ábra e folyamatot mutatja.

Hosszú lejáratú felhalmozási célú hitel, kötvény és kötvényállomány, valamint a rövid lejáratú hitelállomány (milliárd Ft)



Forrás: MÁK adatok alapján ÁSZ

Egyes önkormányzati kategóriák kibocsátásai 2007–2010



Forrás: KELER adatai alapján ÁSZKUT

3. A magyar önkormányzati rendszer gyenge pontjai

Az önkormányzatiság „magyar modelljének” lényege, hogy nemzetközi összehasonlításban is széles önkormányzati kompetencia párosul egy településekre épülő és a települési szerkezet elaprózottságából adódó nagyszámú, jogilag legalábbis egyenrangú helyhatóságokkal működő önkormányzati rendszerrel. Ez a közszolgáltatások ellátása szempontjából nem megfelelő eredményességet, gazdaságtalan és sokszor nem hatékony megoldásokat eredményez. A szektor jelentős, többségében nem, vagy csak korlátozott forgalomképességgel rendelkező, romló fizikai állagú vagyon tulajdonosa. Az önkormányzati feladatokat jelentős részben kvázi-fiskális szervezetek¹⁸ látják el. A rendszer logikájában kezdettől fogva megvolt az a lehetőség, hogy a mindenkor központi kormányok elsősorban a forrásszabályozással és a beruházási támogatásokon, másodsorban az ágazati törvények rendszerén keresztül akár „kézi vezérléssel” is befolyásolhatók. Ennek nem mond ellent az a másik jellemző sem, hogy az egyik legerősebb parlamenti érdekérvényesítő csoport az úgynevezett önkormányzati lobbí. E lobbí érdekérvényesítő képessége ugyanis éppen a rendszer alkotmányos alapjai ellenére működő kézi vezérlési lehetőség miatt erős. Az alábbiakban a korszerűsítés szempontjából fontos vonásokra hívjuk fel a figyelmet.

3.1. Az 1960-as évek végén fogant a *vállalkozó önkormányzati modell* liberális gondolata, amely abból a helytelen gondolatból táplálkozott, hogy a tanácsok, az önkormányzatok fő szabályként – megfelelő szabályozás esetén – *önfinanszírozók* tudnak lenni (Vági, 1991, 101. o.). Az 1980-as évek vitáiban jelentős súllyal fogalmazódott meg az önfinanszírozás gondolata. Békesi László 1972-ben írt cikke szerint például a tanács az önkormányzati önállóság fokát akkor fogja elérni, ha „saját anyagi eszközei tömege és részaránya biztosítja az »önfinanszírozási jelleg« megvalósítását...”¹⁹ A valóság azonban más. A mai gazdasági viszonyok között a települések olyan hierarchikus rendje alakult ki, hogy ezek egy jelentős része szinte kizárólag lakóhelyi funkciókat tölt be. A rendszerváltás után végbement radikális gazdasági szerkezetváltás által is indukált folyamatok²⁰ miatt a gazdasági potenciál térbeli és településtípusok közötti elhelyezkedése még inkább szükségsszerűvé teszi a *települések közötti* kooperációt és a *területi kiegyenlítést*. A versengő önkormányzatok Tiebout-i modellje helyett²¹ a szabályozásnak erősíteni szükséges a településközi kooperációt, hiszen maga a klaszter²² sem más, mint térségi kooperáció. A hazai viszonyok között a kiegyenlítés eredménytelensége esetén az országon belüli periferezálódást a nemzetgazdaság periferezálódása fogja követni. Az említett két kiegyenlítési szükséglet forrásai mások. Az első a településfunkciók és a települések gazdasági potenciáljának szükségsszerű eltéréseiből, a második az ország regionális fejlettségbeli és gazdasági növekedési lehetőségei eltéréseiből keletkező igény. Ebből adódóan az eredményesen al-

kalmazható pénzügyi technikáknak is el kell térniük. A településközi kiegyenlítés lehetséges megoldása működési transzferekkel, a települések feladatellátás alapján történő hierarchizálásával lehetséges. A regionális fejlettségbeli különbségeket a különböző beruházási támogatásokkal lehet kiváltani. E szükségletek kielégítése – nem függetlenül pártpolitikai érdekektől sem – azonban nem transzparens pénzügyi technikákkal történik, így ezek hatását sem lehet becsülni. *Nagyon fontos tanulság*, hogy *illúzió* az önkormányzati finanszírozási rendszert az önfinanszírozásra építeni. Ugyanakkor az érdemi fiskális decentralizáció az önkormányzati saját források meghatározott nagyságrendje nélkül nem képzelhető el.

3.2. A rendszer evolúciójának fontos kísérőjelensége, hogy az indokolt pénzügyi támogatások helyett az önállóság jelentős „növelésével fizetett” a mindenkor központi kormány. Az 1970-es években kezdődött „a pénz helyett demokráciával²³ fizetni” (Vági, 1991, 99. o.) gyakorlata. Az első időszakban a szükséges infrastrukturális fejlesztések elmaradásáért fizetett így a gazdaságpolitika. Hasonlóképpen már a VII. ötéves tervben az egységes tanácsi költségvetési pénzalap létrehozása de facto a gazdasági restriktiót szolgáltatta, hiszen megteremtette annak lehetőségét, hogy a tanácsok működési hiányukat fejlesztési forrásokból pótolják. A később széles gyakorlattá vált vagyonfelélés lehetősége itt fogant. E technika restriktív költségvetési környezetben mást eredményez, mint egy növekedő gazdaságban. Az egységes pénzalap bevezetésével egy időben csökkent a tanácsok költségvetésében a beruházási hányad. A finanszírozási technikák meglehetősen érzékenyek működési környezetükre. Békesi László idézett cikkében²⁴ javasolta talán először (Varga S., 1988, 90. o.) az egységes tanácsi pénzalap megteremtését.

„A pénz helyett önállóság” gyakorlata az 1990-es években átnőtt a „pénz helyett szabályozás” [Pénzügykutató (1999) 57. o.] gyakorlatába. Ez azt jelentette, hogy az elmúlt 15 esztendőben az egyes közpolitikai ágazatok folyamatosan decentralizálták a különböző feladatokat. A feladatokkal lépést nem tartó központi hozzájárulásokat és egyéb támogatásokat a minisztériumok ezek felhasználásának egyre cizelláltabb szabályozásával helyettesítették. Az elvileg erősen decentralizált rendszer így vált egyre recentralizáltabbá, amely folyamat gerjesztői a fiskális politikai kényszerek mellett egyre inkább az ágazatok voltak. Az állami hozzájárulásokon belül a települések általános támogatása és a felhasználási kötöttség nélküli megosztott központi adók súlya folyamatosan csökkent az ágazati normatívákhoz képest. A különböző közpolitikai ágazatok normatív támogatásokon belüli térnyerése nemcsak a szükségletektől, a meglévő intézményektől, de jelentős részben az egyes ágazatok érdekérvényesítő képességének alakulásától is függ. Különösen szembeötlő a közoktatási ágazat térnyerése, amely ágazat élén az esetek többségében erős pártpolitikai háttérrel rendelkező miniszter állt. Hasonló a beruházási támogatási rendszer működése is, amely a korábban már említett anomália mellett további rossz folyamatok forrása volt. A céltámogatási rendszer keretében megvalósítható beruházási célok

többségében nem nehéz felismerni a sikeres járadékvadász lobbikat.²⁵ A 2000-es évek első felétől terjedő *állami ösztönzésű önkormányzati PPP-programok* is ebbe a kategóriába tartoznak. A beruházások többszörös támogatása a koalíciós kormányzás „áraként” is felfogható, hiszen minden koalíciós párt ragaszkodott a szektor felé történő pénzosztogatás lehetőségéhez. Ennek a gyakorlatnak nemcsak a pazarlás az eredménye, hanem az is, hogy e támogatási rendszerek torzítják a helyi beruházási preferenciákat és az „ingyempénzből” szükségtelen és/vagy hosszabb távon finanszírozhatatlan kapacitások jönnek létre.

3.3. Az indirekt normatív vállalati jövedelemszabályozás logikájának érvényesülése a deklarációk szerint normatív központi forrásszabályozási rendszerben. Ahogy az államszocializmus állami vállalatának önállóságát jelentősen lehetett korlátozni a vállalatok jövedelemszabályozási rendszerével, úgy az önkormányzatok de jure alkotmányos önállóságát jelentősen lehetett korlátozni a forrásszabályozás (központi adók megosztása, normatívák számának és jogcímének változtatása és a felhasználási kötöttségek előírása) játékszabályainak módosításával. A központi forrásszabályozásban alkalmazott nem normatív támogatási elemek és a személyijövedelemadó-megosztás szabályainak állandó változtatásai is az aktuális kormányzati preferenciák egyoldalú érvényesítésének eszközei. A személyi jövedelemadó megosztásának kialakított technikája (az adott településen keletkezett szja két éves késleltetéssel történt megosztása) a növekvő és magas infláció viszonyai között rejtett jövedelemvonási eszköz volt. Az infláció csökkenésével kerültek elő azok a „technikák”, amelyek a központi költségvetést „kompenzálták” e csatorna „bedugulásáért”. Ilyen volt – persze kiegyenlítési célok érvényesítésével együtt – az úgynevezett „adóerő-képesség” fogalmának²⁶ a szabályozásba történő beemelése és a forrásszabályozás ehhez kapcsolt normativitás-csökkentése, valamint a már említett „helyben maradó” szja szabályozási elemmé tétele. Nem vitatható a településtípusok közötti kiegyenlítés szükségessége, de ezt transzparens – pl. a gazdasági fejlettség és a helyi feladatok nagyságát tükröző formulaalapú – technikával kellene megvalósítani. Ez a fiskális gyakorlat jelentősen csökkentette, csökkenti az érdekeltiséget a helyi fiskális kapacitás növelésében és kihasználásában. Rövid távú – egy politikai ciklusra fókuszáló – szemléletet vált ki, erősítve a hitelfelvétel segítségével biztosítható „potyázásra” (ld. Balassone et al.) irányuló hajlamot, esetenként a felelőtlen eladósodást. Nagyon érdekes megfigyelni, hogy a rendszer fajlagos eladósodása a szabályozás kiszámíthatóságának és normativitásának lazulásával nő.

3.4. A konfliktus-diverzifikáció gyakorlata. Pálné (Pálné, 2001, 75. o.) Offe és Sharpe nyomán rámutatott arra, hogy a közszektorreform 1970-es években tapasztalt első nagy hullámában a fejlett országokban is bevett gyakorlat volt az, hogy a központi költségvetéseket anyagi erőforrásokkal nem alátámasztott decentralizációs lépésekkel tehermentesítették. A magyar önkormányzati rendszer az ezredforduló után – Ágh Attila kifejezését használva (Ágh, 2005, 15. o.) „konfliktuskonténerre” vált. Számos feladat, így a közokta-

tás szélsőséges decentralizálása is azért ment végbe, mert így a nyilvánvalóan előtérbe kerülő konfliktusokat (pl. iskolabezárások) a mindenkori központi kormányok *decentralizálták*. „Mellesleg” az ilyen decentralizáció a tényleges közfeladatok ellátásában jelentős zavarokat és diszfunkciókat okoz. Az 1990-es évek „lopakodó feladat-decentralizálása”, illetve a normatív támogatások reálértékének csökkenése jól jelzik a gyakorlatot. A rendszer indulásától pontosan össze sem számolható feladat- és hatáskör került az önkormányzatokhoz (Pálné, 2001). A konfliktusáthárítás gyakorlatának már már tragikomikus megnyilvánulása az, amikor a kormány a vidék elszegényedésének megállítását is önkormányzati feladattá próbálja tenni. A magyar vidék leszakadásának oka *nem* az önkormányzati rendszer elaprózottsága, hanem a helyi gazdasági potenciál, a *mezőgazdaság* szétesése. Erős szereptévesztés az, amikor a vasúti szárnyvonalak fenntartásának felelősségét a helyi önkormányzatokra kívánják tolni.

3.5. Ebben a helyzetben a helyi gazdálkodás megalapozottságát, felelős előretekintő voltát nehéz számon kérni. A jelenlegi finanszírozási rendszerben az önkormányzatok által elkölthető pénzek 30–40%-a a költségvetésük elfogadása *után* kerül az önkormányzatokhoz. Ennek oka a beruházási pénzek pályáztatási rendszere, a különböző megcímkezett működési támogatások elosztási mechanizmusa, az ÖNHIKI-s támogatások puffer támogatásból jelentős önkormányzati kör által kalkulált bevétellé válása, illetve az egészségügyi ellátás sajátos finanszírozása. A szabályozás eredeti logikájának lazulásával az önkormányzatok várakozásába beépül a kimentésre, pontosabban felszínen tartásra szánt központi támogatások rendszere, amely így puhítja költségvetési korlátjaikat és erősíti a késztetést a „moral hazard”-ra. Jellemző folyamat az ÖNHIKI-s támogatások szabályai folyamatos keményítésének kényszere. Jellemző, hogy legutóbb olyan pótlólagos szabály beiktatására került sor, amely előírta, hogy az ilyen támogatás igénylésekor a PPP-s szerződési kifizetéseket nem szabad a forráshiányba beszámítani. Megjelent az évtized elején az ÖNHIKI mellett a teljesen miniszteri döntéstől függő külön támogatási keret, amely elnevezése: „tartósan fizetésektelen helyzetbe került önkormányzatok átmeneti támogatása”. A központi költségvetés e két előirányzata rendszeresen túlteljesül. A pénzügyi információs rendszer mai szerkezetében nem alkalmas a különböző gazdálkodási döntések pénzügyi hatásainak felmérésére, akár egy iskola pedagógiai programjának elfogadásáról, akár egy beruházási céltámogatási pályázat elfogadásáról van szó. A fejlesztési támogatási rendszer többszörös jellege,²⁷ a céltámogatási rendszer konstrukciója – az utóbbi tíz évben bekövetkezett finomítások ellenére – a beruházási források szétforgácsolódását, finanszírozhatatlan és/vagy fölösleges kapacitások keletkezését indukálta. Az előretekintő gazdálkodással kapcsolatos igényt a forrásszabályozás éves (az utóbbi időben a tartalékok zárolásával költségvetési éven belüli) változásai tovább erodálják.

3.6. A hazai jogi és fiskális viszonyok közepette sajátos módon érvényesül az *önkormányzatok*, a *számlavezető hitelintézetek* és a *központi kormány* viszonyrendszere. Ezt leg-

jobban egy többszereplős, összetett „moral hazard”²⁸ helyzetként írhatjuk le, amelyben a deficitre hajlamos és a kötelező feladatok tekintetében alulfinanszírozott helyi önkormányzatok és a számlavezető hitelintézetek közös érdekeltisége jelenik meg részben az állammal, részben az önkormányzatok egyéb hitelezőivel szemben. A helyzetet talán azért érdemes bővebben tárgyalni, hogy megvilágítsuk, akár csupán egy aprónak tűnő szabálymódosítás is milyen átgondolást igényel. A jelenlegi helyzetben egy nem túl szerencsésen megfogalmazott fiskális szabály²⁹ és a bankszolgáltatások közbeszerzési eljárás alá vonásának feltételei között az önkormányzatok és a hitelintézetek közös érdeke ennek megkerülése. Az önkormányzatok számára a költségvetési deficit finanszírozásának korábbi útja, az eszközértékesítés egyre kevésbé járható. A deficitfinanszírozás esetére a megfelelő instrumentum az ún. *likviditási hitel*. Ez a kategória az érvényes szabályozásban nem számít bele a hitelfelvételi korlátba, ráadásul a törvényben nem definiált. A likviditási hitel sem esik közbeszerzés alá, hiszen annak lehetősége a közbeszerzés keretében elnyert számlavezető banké. Ennek az az eredménye, hogy a számlavezetők a deficit finanszírozását korlátozás és közbeszerzés alá nem eső, drága likvidhitelekkel végzik. Ezzel visszaszerzik a szolgáltatás pályáztatása során a versenyben „elvesztett” jövedelmet, és érdekeltek az ilyen finanszírozás tartósságában. Tovább árnyalja a képet, hogy a már említett adósságrendezési eljárási törvény 60 napon túl lejárt kötelezettség esetén az önkormányzatot és/vagy hitelezőjét csőd bejelentésére kötelezi. E szabály érvénybelépése óta több mint 30 eljárás folytatódott le, a szállítók nem, a hitelintézetek különösen nem érdekeltek az eljárás elindításában.³⁰ A legutóbbi esetben először fordul elő, hogy egy jelentős költségvetéssel rendelkező az adósságrendezési eljárás elszenvedője.

3.7. Az önkormányzatok az Ötv.-ben túlságosan erős tulajdonosi jogosítványokat kaptak. E jogosítványok akadályt jelentenek a kiterjedt hálózatos infrastruktúrák ésszerű működtetésének, valamint a feladat és annak ellátását szolgáló vagyon együttműködésének.³¹

3.8. Nem elég erőteljesek azok a kontrollmechanizmusok, amely a szektor összetett gazdálkodási folyamataiban fékeket, ellensúlyokat, netán vészjelző rendszereket alkothatnának. Hangsúlyozottan nem egyes intézmények – könyvvizsgálat, belső ellenőrzés, ÁSZ-ellenőrzés – kritikájáról van szó, hanem arról, hogy a korábban jelzett okok miatt ezek részben a közpénzmenedzsmentben, részben alkotmányos okok miatt működnek kevésbé hatékonyan. Ennek szimptomái azok a jelenségek, amelyek a vagyongazdálkodás bizonyos területeit kriminalizálják.

4. Az önkormányzati reformok dimenziói

A tanulmány az önkormányzati pénzügyek reformjára helyezi a súlyt, de azt a rendszer egésze átalakításának kontextusában kívánja megtenni. Jelezzük tehát a feladatok bonyolultságát két okból is. Egyfelől azért, hogy az Olvasó érzékelje, hogy a finanszírozási kérdéseket nem a „reálfolyamatoktól” és a szervezeti vonatkozásoktól elszakítva tárgyaljuk. Sőt jelezzük azt is, hogy bizonyos kérdések (pl. a kiegyenlítés vagy az optimális fejlesztés-financezírozási megoldás) feltételezik a többi dimenzióban történő változtatást is. Másfelől szeretnénk jelezni az e tanulmány keretei között nem tárgyalható – de kezelendő – problémákat is.

Az önkormányzati szektor paradigmátikus, rendszerszerű korszerűsítését a már említett négy dimenzióban célszerű megragadni. Ezen dimenziók alapján számos – ha nem is végtelen számú – jó megoldás létezik. Egyvalamit biztosan állíthatunk. A szerkezeti reformok során bármelyik dimenzió figyelmen kívül hagyása szükségszerűen inkonzisztenciához vezet. Amikor a komplexitásról beszélünk, nem azt állítjuk, hogy „egyetlen rohammal” szükséges/lehetséges a probléma megoldása. Az egyes részreformoknak azonban konzisztensnek kell lenniük és valamiféle – szakmai és politikai konszenzuson alapuló – víziót kell szem előtt tartaniuk. Az alábbiakban azokat a fő kérdéseket szeretnénk felvetni, amelyek a különböző kutatások nyomán az önkormányzati reformokkal kapcsolatosan kikristályosodtak. Fontosnak tartjuk, hogy a döntések során arra törekedjen a jogalkotó, hogy konzisztens rendszer jöjjön létre.

4.1. *Alkotmányos státusz, közigazgatási beosztás* vonatkozásában három kulcskérdést említünk. Az egyik a közigazgatási beosztás, illetve az önkormányzatok által végzett államigazgatási feladatok telepítése. A másik az önkormányzati középszint megerősítésének szükségessége. Ez több módon lehetséges. A választott regionális, a jelenlegi vitákban a NUTS 2 vagy netán a NUTS 1 szintnek megfelelő önkormányzati régiók³² létrehozása éppúgy megoldás, mint a „nagymegyes” önkormányzatok létrehozása. Fontos kérdés volna a megyei jogú városok kiváltságos és nemzetközileg ismeretlen státuszának, és ezzel a „lyukas” középszintek helyzetének rendezése. Nem feledkezhetünk meg az olcsóbb és életképes főváros-modell kialakításának égető igényéről sem. Idetartozó kérdés az önkormányzatok parttalan tulajdonosi jogosítványainak korlátozása, amely mindenféle közpolitikai reform fontos „technikai” akadály.

4.2. *Önkormányzati feladattelepítés* kapcsán három kérdést kell mindenképpen megoldani. A megoldás szoros összefüggésben áll a szélesebb kérdéssel, amely úgy szól, hogy milyen szerepet töltsön be az állam Magyarországon. Az első, hogy milyen körben következzen be a központi szintről történő feladatdecentralizálás, a helyi szintről a recentralizálás? A második, hogy milyen jogi technikával oldható meg a települések (község, város, nagyváros), illetve regionális képződmények (kistérség, agglomeráció, régió)

közötti differenciált feladat- és hatáskör-telepítés? A harmadik, hogy az igen különböző „üzemgazdasági” sajátosságokkal rendelkező szolgáltatások (közigazgatás, humánszolgáltatások, infrastruktúraműködtetés) esetében melyek legyenek a településközi kötelező összefogással ellátandó feladatok, és milyen keretek között valósuljon meg a kötelező társulás.

4.3. Az önkormányzati feladatellátás szervezeti kereteinek korszerűsítése kapcsán át kell tekinteni a költségvetési intézményi keretek és a költségvetési szektoron kívüli (saját tulajdonú gazdasági társaság, privát gazdasági társaság, PPP, nonprofit szervezetek) feladatellátás terét, és működési szabályait szükséges újragondolni. A költségvetési szervek gazdálkodását korszerűen szabályozó új törvény mellett a közfeladat-ellátás vonatkozásában a nem költségvetési rendben gazdálkodó szervezeteknél felhasznált közpénzek és közösségi vagyon feletti ellenőrzés erősítésével, különösen a kötelező önkormányzati feladatok ellátó gazdasági társaságok speciális **corporate governance** szabályainak bevezetését érdemes végiggondolni. Külön jelentőséget tulajdonítunk az önkormányzati beruházási tevékenység jobb szervezésének.

4.4. A pénzügyi rendszer kérdésebe tartozik a finanszírozási rendszer (forrásszerkezet és forrásallokáció) és a pénzügyi fegyelem intézményes biztosítékszerve. A pénzügyi fegyelemmel kapcsolatos dilemmákat és javaslatainkat az előzőekben jeleztük. A forrásszerkezet és forrásallokáció vonatkozásában saját jogú és a más kormányzati szintektől kapott források arányának kérdései, az önkormányzati szolgáltatások adó- vagy díjfinanszírozás dilemmái, a helyi adók rendszerének, a központi működtetési, kiegyenlítő, illetve fejlesztési transzferek allokációs mechanizmusainak milyensége jelenti a leglényegesebb kérdéseket. Dönteni kell az adómegosztás új szabályairól és az állami hozzájárulások allokációs eszközeiről. Alapkérdés, hogy az allokáció logikája a szabad vagy a kötött felhasználású támogatásokhoz igazodik-e, milyen célba juttatási rendszert³³ alkalmazunk. A szélesedő szubnacionális feladatokhoz illeszkedő adekvát támogatási rendszer éles nemzetközi viták tárgya.³⁴ Vita van a szabad és kötött felhasználású támogatások arányáról éppúgy, mint a célszerű helyi adóztatás és adómegosztási megoldásokról. A célba juttatás esetében is többféle megoldás létezik. Lehetséges a tételes feladatvizsgálaton alapuló támogatási rendszer éppúgy, mint az indikátoros célba juttatás vagy az önkijelölés rendszere. A technikák közötti választás a támogatási célok és a költségek számbavételén alapulhat. Figyelembe kell venni, hogy az egyes technikáknak milyen ösztönző hatása van. A pályáztatás, amely klasszikus önkijelölő technika, számos esetben (ahogy ezt az elmúlt 20 esztendő önkormányzati fejlesztésfinanszírozása mutatja) kimondottan diszfunkcionális. A tételes feladatvizsgálaton alapuló allokáció költségei magasak, alkalmazása nyilván alapos végiggondolást igényel. Ezzel is összefüggésben nem spórolható meg a mainál jobb gazdálkodás alapját jelentő információgazdálkodási rendszer létrehozása, illetve a nemzetgazdasági és helyi stratégiai és pénzügyi tervezés feltételeinek biztosítása.

5. Az önkormányzati pénzügyi rendszer reformjáról

Az önkormányzati pénzügyi reformok nem lehetségesek a korszerű közpénzmenedzsment-eszközök alkalmazása nélkül. Az is igaz tétel, hogy e korszerű menedzsmenteszközök bevezetése fokozatos lehet. E fokozatosság egyik lehetséges megvalósítása, hogy az önkormányzati rendszer ilyen irányú korszerűsítését egyfajta „kísérleti terepként”, divatosabb szóhasználattal „pilot programként” kezeljük. Ilyen pilot lehet a részleges esedékeségi számvitel³⁵ bevezetése és a teljesítményalapú költségvetési módszerek alkalmazása. Az előbbi változtatásokra azért nagyon alkalmas az önkormányzati rendszer, mert a feladatellátás változatos keretei között itt a legégetőbb igény a különböző alternatívák érdemi összehasonlíthatósága, illetve itt a legnagyobb a költségvetésen kívüli pénzügyi kockázatok hatása. A teljesítményalapú költségvetés (pl. a program alapú költségvetés) módszereinek részleges alkalmazása kézenfekvő volna az új feladat meghatározáskor és később javasolt forrásszabályozási egyszerűsítések megalapozásánál.

Még mielőtt javaslatainkra rátérnénk, pontosítanánk az önkormányzati pénzügyi rendszer (pénzügyi architektúra) fogalmát. E rendszert az alábbi tényezők határozzák meg:

- a sajátbevételek-szerzési jogok, különösen a helyi és a központi adóztatás rendszerének és igazgatásának jellemzői,
- a központi adók átengedése, illetve a különböző működési és fejlesztési transzferek jellege és allokációs mechanizmusai, ezek kiszámíthatósága,
- az elszámoltathatóság³⁶ intézményrendszerének jellemzői. Beszámoló rendszer, pénzügyi információk minősége és hozzáférhetősége, az ellenőrzés rendszere,
- az önkormányzatok költségvetési korlátjának keménysége,³⁷ ideértve a hitelfelvétel lehetőségét, a működési és beruházási költségvetés átjárhatóságát, az inszolvenzia kezelését.

5.1. A helyi adóztatás

A jelenlegi és középtávon valószínűsíthető fiskális politikai pálya feltételei között nem elképzelhető a központi költségvetésből származó hozzájárulások nagyságának növekedése. A központi adók mértékével kapcsolatos változtatások és a válság hatása az szja kapcsán ugyan késleltetve, de további forráscsökkenést idézhet elő. Életveszélyes volna, ha a helyi iparüzési adót megszüntetnék. Nem áll meg sem az az „érv”, hogy az ilyen adónem ismeretlen, de az sem igaz, hogy ez jelentős versenyképesség-romboló tényező.³⁸ A helyi adórendszer reformjánál a következő szempontokat ajánljuk figyelembe venni:

- növelni szükséges a szektor saját bevételeinek, ezen belül is a helyi adókból származó forrásainak részarányát, ami középtávon biztosítja az önkormányzati rendszer pénzügyi fenntarthatóságát,

- ez a követelmény a kivethető adónemek megváltoztatását igényli,
- a mostanihoz képest csökkenteni kell a vállalkozások és növelni a lakosság helyiadó-terhelését. A mostani 10–90%-os lakossági-vállalkozói teherviselés helyett egy jóval kiegyenlített adóterhelés szükséges úgy, hogy közben a helyi adók súlya az önkormányzati bevételekben a mai 10%-ról legalább a duplájára emelkedjen.³⁹ Ez a követelmény azt is jelenti, hogy megváltozik a nemzetgazdasági adóterhelés szintek közötti eloszlása. Nem látjuk lehetőségét a nemzetgazdasági szintű adóterhelés lényeges csökkentésének, sem értelmét annak növelésének.⁴⁰ A cél az lehet, hogy a lakossági helyi adóztatás növelésével csökkenjen a lakossági adóelkerülés, eddig nem adóztatott „szürke” jövedelmek (pl. értékalapú gépjárműadóval) elérhetőek legyenek. A vállalkozások helyi adóztatásában erősödjön az ekvivalencia elv,
- a káros konjunkturális hatások és adóverseny kiküszöbölése érdekében nagyobb mértékben szükséges a vagyonadóztatásra építeni. A vállalkozók értékalapú építményadója, illetve az értékalapú gépjárműadó javasolható megoldás,
- a gazdaság kifehértése érdekében olyan adóztatási és támogatási technikákat szükséges alkalmazni, amely zárt rendszerként egyre nagyobb mértékben kizárja az illegális foglalkoztatást. Ezzel együtt erősíteni szükséges – akár kötelező társulásokkal is – a helyi adóigazgatás hatékonyságát,
- a helyi adónemek kiválasztásánál figyelemmel kell lenni arra, hogy megfelelő saját bevételekkel rendelkezzen az önkormányzati közép-szint. A központi adók települési önkormányzatokkal való megosztása mellett gondoskodni kell a települési helyi adók „felfelé” (középs szint és esetleg kötelező önkormányzati társulásokkal) történő megosztásának lehetőségéről is. A megye-megyei jogú városok hatáskörének egyesítése és a célszerű önkormányzatok közötti kiegyenlítés igénye kézenfekvővé teszi, hogy például az iparüzési adó részben középs szintű bevétel legyen. A települési és regionális adóknál célszerű jobban érvényesíteni az ekvivalencia elvét,
- amennyire lehet, szükséges elkerülni a helyi adóztatás prociklikusságát, vagyis a konjunktúra által kevésbé befolyásolt helyi adóalapokat kell alkalmazni. Ez a megfontolás áll a mögött a tankönyvi tétel mögött, mely szerint az ideális helyi adók a vagyoni jellegű adók.

Rövid időn belül javítani kell a helyi adóigazgatás minőségén, figyelmet kell fordítani a központi és helyi adóhatóságok mainál lényegesen kifinomultabb együttműködésének biztosítására. A HIPA adminisztrációjának központosítását a bevezetett módon nem tartjuk jó irány-nak.⁴¹ A fenti követelmények valószínűsíthetően egy egységes közteher-viselési törvénnyel érvényesíthetők. Jó megoldásnak tartanánk, ha a központi és helyi adónemeket, az azokkal kapcsolatos általános szabályokat egy jogszabály tartalmazná. Emellett természetesen az egyes központi adónemekre, illetve az adózás rendjére vonatkozó törvényekre ugyanúgy szükség van.

5.2. A központi forrásszabályozás átalakítása

A szakirodalomból jól ismertek a forrásszabályozási rendszerre vonatkozó kritikák. A következőkben áttekintjük a legfontosabb kritikai megjegyzéseket és megfogalmazzuk javaslatainkat. A legfontosabbnak azt tartjuk, hogy egy forrásszabályozási törvény keretében történjen meg a két kormányzati szint pénzügyi kapcsolatainak fixálása. Ez nem bemerevítést jelent, léteznek olyan pénzügyi technikák, amelyek a fixinget konjunktúra és „sokk”-érzékennyé tudják tenni.

A hazai szakmai berkekben kevésbé ismert, hogy az OECD és az Európa Tanács berkein belül intenzív szakértői viták zajlanak a kormányzati szintek közötti pénzügyi kapcsolatok mai helyzetben alkalmas eszköz- és mechanizmus rendszeréről. [Council of Europe (2002a) Council of Europe (2002b), Council of Europe (2009) és OECD (2006).]

Forrásszabályozás átalakításának irányai:

Kritika	Koncepció	Megvalósíthatóság rövid távon*
Az ösztönzés nem kielégítő, az ellenkezőjébe csapott át (<i>moral hazard</i> jelensége). Az ösztönzés hiány különösen a központi adók megosztásánál jelentkezik.	A tartalmak feltárásában és a saját jövedelem növelésében az érdekeltséget fent kell tartani. A gépjárműadó kiemelése az adómegosztásból, az szja vagy a régiók esetében más központi adóknál: a) a képződés arányában 1 éves késleltetéssel, a központi szabályozott bevételek meghatározott százalékában; b) az „a variáns” szja pótdóval kiegészítve.	Megvalósítható. A kiegyenlítés átláthatósága, saját jövedelmek és az adómegosztás fixálása az a) megoldás szerint.
Kiszámíthatatlanság.	A forrásszabályozás és a szektor államháztartási kiadásokból való részesedésének rögzítése.	Megvalósítható.
Elaprózottság a normatívákban, nagy igazgatási és adminisztrációs költségek.	A normatívák számának radikális csökkentése.	Megvalósítható.

* A 2011-es költségvetési évben megvalósítható.

Kritika	Koncepció	Megvalósíthatóság rövid távon*
A fejlesztési támogatások rendszere nem kezeli a jövőbeni finanszírozási igény kérdését.	Az NFT és más terveknek ezzel kalkulálni kell, az önkormányzati középtávú terv kötelező kelléke ilyen számítás.	Megvalósítható.
A kötelező feladatokat más logikájú szakmai törvények és a közszolgálati törvények szabályozzák.	Szakmai törvények felülvizsgálata, hatás- és feladatkör-áttekintés.	Megvalósítható.
A fejlesztés-financezírozás során a pályázat mai rendszere kontraproduktív.	Átalakítás szükséges.	
Vagyonfelélésre és/vagy túlzott hitelfelvételre ösztönöz.	A normatívákba az amortizációt be kell építeni. Meg kell szüntetni az egységes önkormányzati pénzalapot, és a működési költségvetés kiegyensúlyozottságát kell elérni.	Az amortizáció érvényesítése a jelenlegi pénzügyi helyzetben nem megvalósítható. Helyette lehetséges megoldás bizonyos vagyonszerzési felújítási normatívák előtakarékoszággal kombinált bevezetése. Az egységes pénzalap megszüntetése lehetséges.
A területi és település típusos egyenlőtlenségek kezelését nem átlátható módon oldja meg.	Gazdasági fejlettségi mutatók alapján megvalósított, a középszint redistribúciós funkcióján alapuló kiegyenlítés. Külön rendszer keretében kell biztosítani a középszintek közötti és a középszinten belül a települések közötti kiegyenlítést.	Megvalósítható. A modellezésben célszerű figyelmet fordítani a kistérségekre.
Az ÖNHIKI és a 6/3-as kiegészítő támogatási rendszer a jelen formájában diszfunkcionális.	Működési garanciaalap létrehozása a központi költségvetés forrásaiból. A döntést a minisztériumi szintről decentralizálni és az önkormányzati érdekképviseleteket bevonni.	A javasolt forrásszabályozásban az ÖNHIKI és a 6/3-as támogatás funkcióltan. A garanciaalap megvalósítható.

* A 2011-es költségvetési évben megvalósítható.

5.2.1. A központi forrásszabályozás kiszámíthatóvá tétele

A felelős, transzparens önkormányzati gazdálkodás és az abszorpciót elősegítő tervezés alapvető feltétele a központi forrásszabályozás kiszámíthatósága. Ezzel kapcsolatosan négy kérdés tisztázandó:

1. Mit rögzítsünk?
2. A rögzítés időhorizontja.
3. A rögzítés pénzügyi technikája.
4. A rögzítés intézményesítésének technikája.

A „mit rögzítsünk” kérdésre adandó válasz a jelenlegi esetben elvileg két aggregátumot érthet. Az egyik megoldás az önkormányzatok összes GFS bevételeinek („a” variáció), a másik az önkormányzatok központilag szabályozott bevételeinek („b” variáció) rögzítése lehet. Az összes kiadás rögzítése fiskális politikai szempontból kezelhetőbb, azonban kevésbé ösztönzi az önkormányzatok saját bevételi potenciáljának növelését. Fontos érdek fűződik a nominális konvergencia-kritériumok teljesítéséhez. Az államilag szabályozott bevételek rögzítése az önkormányzatok saját bevételeinek növelését ösztönzi, de nehezíti az államháztartás kiadásainak kézben tartását.

5.2.2. Időhorizont

Korábbi javaslataim az időhorizont vonatkozásában a politikai (önkormányzati) választások ciklusát jelölték meg, mint követendő megoldást. Az ország EU-csatlakozásával a pénzügyi feltételek és a nemzetgazdasági tervezés jelentős módon kötődnek a közösségi költségvetés működését behatároló pénzügyi kerettervhez. Ezért az a javaslatom, hogy a forrásszabályozás igazodjon e középtávú tervezési ciklushoz. Ennek két pozitív gazdasági hatása volna. Egyfelől mérséklődne a szektor politikai okok által előidézett ciklikus mozgása. Másfelől ez alapját képezhetné az önkormányzat érdemi középtávú tervezési gyakorlatának. Ez önmagában is jelentősen javíthatná a szektor gazdálkodásának minőségét, mérsékelné a rövid távú gondolkodásból és a ciklikus rángatásokból adódó veszteségeket.

5.2.3. Pénzügyi technika

A nemzetközi gyakorlatban nem ismeretlen az önkormányzatok központi költségvetésből származó forrásainak fixálása. Franciaországban 1994 óta olyan megoldást alkalmaznak, amelyben a rögzítés alapja az éves inflációs előrejelzés és a pozitív előjelű GDP-változás. A japán megoldásban az önkormányzatok a beszedett központi adók bizonyos hányadát

nak összegeiből részesednek. E megoldásban veszélyt jelent az önkormányzatok nominális támogatásának csökkenési lehetősége. A francia és a japán megoldás azonban törvényi garanciát nyújt a folytonossághoz. Hollandiában – külön törvényi biztosíték nélkül – a nemzeti jövedelem százalékában adják meg az önkormányzatok részesedését.⁴²

A lengyel központi forrásszabályozásban megvalósul az „együtt sír és együtt nevet” elv. A különböző támogatások részben a központi költségvetés, részben bizonyos központi adókhoz vannak kötve.⁴³

A magyar gyakorlatban az önkormányzati működési bevételeket a konvergencia program változóihoz kell rögzíteni. Így megvalósul az „együtt sír és együtt nevet” elv. Amennyiben a kormány lényeges adóreformokra szánja el magát, abban az esetben a központi adók „horgonyként” történő alkalmazása nem jön szóba. A fixálás a következő módon valósulhat meg:

- az összes működési támogatás növekedjen az államháztartás egészénél *magasabb* ütemben. Ennek ellentételezése a központi költségvetés kiadásainak az államháztartás átlagától történő elmaradása,
- a normatív állami támogatások növekedjenek az inflációval arányosan,
- az szja-megosztásban ne legyen újraelosztási elem, alakulása értelemszerűen az adó képződésével legyen arányos,
- a fejlettségi mutatók alapján számított kiegyenlítő támogatás rászorultsági elve egészüljön ki a gazdaságos és hatékony feladatellátás kényszerével.

A felhalmozási támogatások esetében az NFT keretein belül meghatározott önrészek biztosítása mellett rekonstrukciós és felújítási alap képzését kellene fizikai vagyonarányos állami hozzájárulással biztosítani.

5.2.4. Intézményesítés

Az intézményesítés a hagyományos jogi technikák, a közjogi szerződés új intézményének és a korábbi konvergencia országokban kialakult *társadalmi-gazdasági megállapodások* keretében képzelhető el. A rögzítés alapja a kormányzat és az önkormányzati érdekszövetségek közötti megállapodás lehet, amely mögé jogi garanciák is beépülhetnek. E megoldás egyébként *modellként* szolgálhatna más érdekcsoportokkal történő megállapodásra. A jogi technikákat illetően többféle elvi megoldás létezik. Vannak EU-országok, amelyekben külön törvény szabályozza az önkormányzati finanszírozást (Ausztria, Egyesült Királyság, Hollandia). Ezen országokban az önkormányzati törvény nem foglalkozik érdemben finanszírozási kérdésekkel. Más országokban az önkormányzati törvények viszonylag részletesen szabályozzák a finanszírozást, de bizonyos fontos kérdéseket más törvények (adó-törvények, támogatási törvények és a költségvetési törvény) szabályoznak. Magyarország

esetében ez utóbbi a helyzet. Úgy véljük, hogy nem indokolt az éves költségvetési törvényből a szabályozást kiemelni. A rögzítés elveit azonban külön törvényben kell meghatározni.

5.2.5. A központi forrásszabályozás egyszerűsítése

A központi forrásszabályozás kiszámíthatatlansága mellett bonyolultságát szükséges csökkenteni. A meglehetősen gyakran változó mértékek, valamint normatív és nem normatív támogatások számának növekedése rendkívül nagy tranzakciós költségeket emészt fel. E költségek közé értendő a döntés-előkészítés (törvény-előkészítés, beszámoltatás, költségvetési tervezés), a végrehajtás (a szabályok átlátása, megtanulása és „elfelejtése”) és az elszámoltatás (zárszámadás, külső ellenőrzés) összes költsége. Az állami transzferek esetében megkülönböztetjük a működési transzfereket és a fejlesztési transzfereket.

5.2.6. Működési transzferek

Fő szabályként a működési transzferek felhasználási kötöttség nélküli normatív és kiegyenlítő támogatások formáját öltene. Az egyszerűsítés során radikálisan csökkentett számú támogatási jogcímet tartalmazó – a kötelező feladatok főbb csoportjaihoz kapcsolódó – normatív támogatási rendszert ajánlunk. Világos, hogy a kötelező feladatok ellátásához a belátható jövőben az állam csak hozzájárulni tud, nem lesz képes a költségek fedezésére. Ebben az esetben – ha „a király meztelen” – felesleges a bonyolult leosztási rendszer, amely azt a hamis látszatot kívánja keltetni, hogy a normatíva és a feladat között közvetlen összefüggés van.

Bizonyos feladatok esetében – ahol a túlcsoportulási hatás nagy –, pl. önkormányzatok által fenntartott színházak, városi tömegközlekedés stb., az állami hozzájárulás kötelező feladat-felhasználását elő kell írni. A kiegyenlítés terén pedig egy komplex, a gazdasági fejlettséget és fiskális kapacitást tükröző mutató alapján megállapított egyösszegű⁴⁴ támogatást javasolunk.

5.2.7. Fejlesztési-felhalmozási támogatások

Az önkormányzati fizikai vagyon elhasználódása jelentős – pontosan nem programozható – felújítási és rekonstrukciós igényt generál. Az önkormányzatok számára – *nem szabad felhasználással* – a fizikai vagyonnal arányos felújítási alap képzését kell lehetővé tenni. Ennek egy részét a központi forrásszabályozással kellene biztosítani, más részét az

önkormányzat képezné. Ez – megfelelő ösztönzéssel – egyfajta *előtakarékosági konstrukcióként* működhetne, ami csökkentheti az önkormányzati szektorból jelentkező fiskális nyomást. Ez utóbbi ösztönzését az idegenforgalmi adóhoz hasonlóan működő, kiegészítő konstrukcióval lehetne támogatni. Az itt nem részletezendő önkormányzati hitelgarancia alap játékszabályaiba be lehetne építeni azt a lehetőséget, hogy nem EU-projektek esetén az alap olyan önkormányzati beruházási hitelre nyújt garanciát, amely önkormányzat rendelkezik előtakarékosággal.

5.3. Költségvetési korlát

Véleményünk szerint lényegesen keményíteni szükséges a helyi önkormányzati szektor pénzügyi fegyelmét, így költségvetési korlátját. Ezzel kapcsolatos legfontosabb érveink a következők:

- az önkormányzati közép szint kívánatos megerősítése esetén mind a működésben, mind a beruházások területén növekedni fog a szektor konszolidált államháztartási kiadásokból részesedése, amely az egész államháztartás szempontjából növeli az önkormányzatokban rejlő pénzügyi kockázatokat,
- a mai szabályozás önmagában sem tartható fenn. A hitelfelvételi korlát szakmailag értelmelmentes – már csak ezért is betarthatatlan –, az ÖNHIKI intézménye messze túlmutat eredeti – kivételes biztonsági szelepként definiált – szerepén, a szektorban jelentős látens inszolvenca becsülhető,
- a kollektív felelőtlenség rendszerének megváltoztatása is jelentős részben ide köthető.

Helyes az az alapelv, amely az önkormányzatok kötelezettségeivel kapcsolatos explicit és implicit állami garanciát elutasítja. Az önkormányzati adósságrendezési eljárásról szóló törvény – lényegében változatlan formában⁴⁵ – megfelel a célnak. A költségvetési korlát keményítése szempontjából akkor képes a mainál jobb hatással működni ez az intézmény, ha a számviteli rendszer nem teszi lehetővé a kötelezettségek „elrejtését”. Ugyancsak fontos volna a könyvvizsgálat szerepének tisztázása és az ÁSZ-ellenőrzés intenzitásának⁴⁶ növelése. Nemzetközileg többféle modell ismert. Az Egyesült Királyságban az önkormányzatokat a számvevőszéktől (National Audit Office) elkülönülten működő, de hasonló jogállású szervezet (Audit Commission) ellenőrzi. Spanyolországban az autonóm tartományokban számvevőszéki jogállású ellenőrzési kamarák működnek.

A költségvetési korlát keményítésének döntő mozzanata az *egységes* önkormányzati pénzalap megszüntetése, a működési költségvetésre az „aranyszabály” érvényesítése, e szegmensben a szigorúan ellenőrzött⁴⁷ likviditási hitelezés engedélyezése. A beruházási költségvetés deficitje (amely értelemszerűen a fejlesztési hitelek állománynövekedésével egyenlő) megengedhető, amelynek korlátozása szükséges és lehetséges.⁴⁸ A korlátok kiját-

zásával kapcsolatos „koprodukciós” (bankok és önkormányzatok közös érdekén alapuló) moral hazard a PSZÁF megfelelően szigorú felügyeleti tevékenységével akadályozható meg.

Tisztában vagyunk azzal, hogy az egységes pénzalap megszüntetése látens forráshiányokat tesz láthatóvá. Ezzel is számoltunk, amikor korábban javasoltuk a konszolidáció szükségességét.

5.4. Önkormányzati kincstár létrehozása

A jelenlegi pénzügyi kockázatok fontos forrása, hogy a számlavezető bankok és a helyi önkormányzatok a központi költségvetés rovására kötnék üzleteket akkor, amikor devizában denominált adósságot bocsátanak ki, illetve ilyen hitelt nyújtanak. Emellett a szektor átmenetileg szabad pénzeszközeit is a számlavezető bankok hasznosítják. Érdeemes volna átgondolni az önkormányzatok bankszámla-vezetési gyakorlatának felülvizsgálatát. Ez nyilvánvalóan komoly banki ellenállással fog találkozni, sőt elképzelhető, hogy az önkormányzati szereplők ebben is az „önkormányzatiság” aláaknázását látnák. A kérdés felvetése bankkonszolidációs „csomagban” tárgyalási alap lehetne, az idézett szándéklevél-részletben foglaltak teljesítése sem volna lehetséges másképp. A lehetséges jogos önkormányzati aggályok megfelelő intézményi biztosítékokkal körülbástyázott megoldással kezelhetők. Hangsúlyozzuk, hogy javaslatunk *nem* az önkormányzatoknak a kincstári körbe terelését célozza, vagyis a helyi gazdálkodásban megmaradna a pénz.⁴⁹ E konstrukcióban megmaradna a pénztartalékok kamatoztatásának lehetősége, de összességében a szektor működtetésének pénzforgalmi költségei csökkennének. Az önkormányzati kincstár mint intézmény – használva a MÁK infrastruktúráját – felügyeleti és irányítási szempontból *független* lehetne a MÁK-tól. Az államháztartási szintű likviditáskezelés szempontjából azért volna ez előremutató megoldás, mert az önkormányzati szektor fölös likviditását az ÁKK által kibocsátott kincstárjegyek hozamához közeli kamatozással lehetne felhasználni, csökkentve ezzel mind a konszolidált államadósságot, mind az államadósság menedzselésének költségeit. A részletek kidolgozásra várnak, de határozottan azt állítjuk, hogy megvalósítható megoldásról van szó. Az Önkormányzati Kincstár funkciója az önkormányzati szektor pénzügyi helyzetének nyomon követése, különösen költségvetési pozíciójának és adósságállományának naprakész nyilvántartása. A szervezet irányításában a központi kormányzat mellett érdekszövetségeiken keresztül az önkormányzatok is részt vehetnek. A kincstári rendszer megvalósítható volna⁵⁰ az önkormányzatok és a kormány partnerségén alapuló konstrukcióban, amely számos lehetőséget⁵¹ kínál. A kincstári rendszerből adódó technikai lehetőségekkel élni kellene. Négy dolgot emelnénk ki. Először is egy ilyen megoldás képes megteremteni az alapját annak, hogy radikálisan csökkenjen a polgármesteri hivatalok száma,⁵² növel-

hető volna a szektor pénzügyi átláthatósága. Másfelől valamilyen voucher (e-money) rendszer⁵³ alkalmas volna arra, hogy a szociális támogatásokat és más önkormányzatok által folyósított kifizetéseket ilyen alapon folyósítsák. A megoldás a kifizetések célzottságát javítaná⁵⁴ és hozzájárulhatna a lokális gazdaság fejlesztéséhez is. Harmadsorban ez számlavezetési alapját jelenthetné az 5.3. pontban javasolt *költségvetési arany szabály*⁵⁵ bevezethetőségének, de a *latens csődök* megbízhatóbb kezelésének is. Végül, de nem utolsósorban ez a szervezet lehetne az a) pontban említett közhiteles adatbázis működtetője, amelyet egy szakmai tanulmány⁵⁶ önkormányzati adósságregiszternek nevezett. A szervezet által biztosított információkat az EU végrehajtó és ellenőrző szerveitől kezdve a központi kormányzaton és az önkormányzati érdekképviseléseken keresztül az üzleti szféra egyaránt használhatja.

Tisztában vagyunk azzal, hogy e javaslat nemcsak érdekeket sért, de jelentős költségei vannak. Véleményünk szerint egy költség-haszon elemzés segítségével bizonyítható volna a javaslat létjogosultsága.

5.5. A hitelfelvétel szabályozása

Nemzetközi tendencia az önkormányzatok kölcsönforrás-bevonásának növekvő szerepe. A hitelezés alkalmas arra, hogy több generációt szolgáló fejlesztések terheit megosszák a különböző generációk között. A szubnacionális szint hitelfelvétele ugyanakkor számos kockázatot rejt magában. Egyfelől azt, hogy az önkormányzati testületek túlzott kockázatot vállalnak különféle pénzügyi kötelezettségvállalásaikkal. Különösen érzékeny terület a mérlegen és a költségvetésen kívüli önkormányzati kötelezettségek értékelése. A másik kockázat, hogy a külső forrásbevonás veszélyezteti a fiskális szabályok/célok nemzetgazdasági szintű érvényesülését.⁵⁷ E két tényező tehát megköveteli a jelenlegi szabályozás felcserélését egy szigorúbb szabályozásra. Ez tulajdonképpen a költségvetési korlát keményítéseként is értelmezhető.

Az önkormányzati adósság szabálynak a mai helyzetben két komponenst kellene kezelnie. Egy *exogén* komponenst, vagyis azt, hogy a maastrichti kritériumok követéséből adódóan mekkora deficitet engedhet meg magának az önkormányzati szektor. Más szóval a szabály arra vonatkozik, hogy az önkormányzati szektor milyen mértékben részesedhet a kormányzati szektor egészének deficitjéből és adósságából. Az *endogén komponens* arra vonatkozik, hogy mekkora az egyes önkormányzatok hitelképessége. Ez függ egyfelől a pénzügyi kapacitástól, tehát az önkormányzatok adósságszolgálatra fordítható „szabad pénztől”, másfelől a tőkepiaci tényezőktől. Az 5.3. alatt szereplő javaslat teljesülése esetén az önkormányzatok értelemszerűen csak bérházai hitelt vehetnének fel. Ennek maximális mértékét szabályozni szükséges. Erre számos megoldás ismert.⁵⁸ Az a

fontos, hogy a mai, de facto hitelintézeti belátásra bízott piaci korlátozás egészüljön ki olyan kényszerekkel, amelyek a hitelről döntő önkormányzati testületet és a kihelyező bankot is szembesítsék a megvalósított projekt pénzügyi fenntarthatóságával. A jelenleg érvényesülő passzív kontrollt ki kell egészíteni az említett egzogén komponens érdekében.⁵⁹ Elképzelhetőnek tartjuk, hogy a különböző szintek (település, kistérség, régió) hitelplanfonjait különböző mértékben állapítsák meg. Az sem kizárandó megoldás, hogy a hitelfelvételi korlát differenciálódjon a hitel futamideje és/vagy a hitel célja szerint. Finomítani kell az elsődleges (banki terminológiával személyi biztosítékok) és másodlagos (dologi biztosítékok) hitelbiztosítékokkal kapcsolatos szabályozást.⁶⁰ A nominális konvergencia fiskális céljait biztosítandó, illetve az eurózónához történő csatlakozás utáni stabilitási célok biztosítása érdekében javasoljuk a kormányzati szektor egészére érvényes⁶¹ Költségvetési stabilitási törvény kidolgozását és mihamarabbi elfogadását. Az euróövezet néhány tagországában a Növekedési és Stabilitási Paktum céljainak megvalósítása érdekében kidolgoztak ilyen jogszabályokat. Olaszország és Spanyolország, valamint Belgium erősen regionalizált országgént alakította ki a maga eljárását és annak törvényi háttérét. Az előbbieken túl két föderális ország, Ausztria és Németország vezetett be ilyen eljárásokat (ld. bővebben Kopits, szerk., 2004, 219–234. o.). A közelmúltban Lengyelország is hatályba léptetett egy ilyen jogszabályt. A Költségvetési stabilitási törvény az államháztartás összes alrendszerére és alapegységére érvényes, célja a kiadások kézbe tartása. Jellemzője, hogy többéves időszakra jelöli ki a konszolidált államháztartás, ezen belül a különböző alrendszerek pozícióját, megfelelő technikákkal biztosítaná az ezek közötti koordinációt. A törvény korlátozná a konszolidált államháztartás kiadási összegét, a szuverén és nem szuverén kormányzati eladósodást.

Jegyzetek

¹ Magyary (1944)

² Magyary (1923)

³ Az általános rendszerelmélet közgazdaságtanban lehetséges alkalmazásáról ld. Vigvári (2008).

⁴ Ezen állítások részletesebb kifejtését ld. Vigvári (2006).

⁵ Tudatosan kerüljük az államháztartási reform kifejezést. Ezt fenntartjuk a rendszerváltó államtalanítás folyamatainak leírására. A most napirenden lévő kérdés a közszektor kapacitásának eredményorientált fejlesztése.

⁶ Ágh Attila kifejezése.

⁷ E gondolatok és javaslatok kidolgozásához az Állami Számvevőszék ellenőrzési jelentései, az IDEA Finanszírozási Munkacsoport szakmai vitái, más IDEA-rendezvények, a 2005 elején működött Adóreform Bizottság vitái, a Magyarország 2015 stratégiai kutatási program és az ÁSZ FEMI-ben folyt kutatások felbecsülhetetlen segítséget jelentettek.

⁸ Az állami szerepvállalás kérdéseiről (ld. ÁSZKUT 82009b).

⁹ A szavazati egység a költségvetési döntés legkisebb egysége, amely szövegesen és számszerűen is megfogalmazott elvárt eredményt és kiadási plafont tartalmaz. Más szavakkal olyan feladatellátási kötelezvény, amely tartalmazza a feladat konkrét leírását, a feladat elvégzésének outputjait, az ehhez szükséges fizikai erőforrásokat, az inputokat (létszám, besorolás, adott esetben fizikai tőke mennyisége) és végül a teljesíthető kiadási plafont.

¹⁰ Nem véletlen, hogy az üzleti számvitel is beemelte a cash flow kimutatást a maga rendszerébe.

¹¹ Az eredményesség, hatékonyság és gazdaságosság kifejezések angol megfelelőjét jelző betűszó. Eredményesség a közpolitikai beavatkozás azon jellemzője, hogy mennyire érte el a kitűzött célt. A hatékonyság az eredmények – termékek, szolgáltatások vagy egyéb – és az előállításukhoz felhasznált erőforrások közötti kapcsolatot jelző fogalom. A gazdaságosság az adott cél érdekében felhasznált azonos minőségű input költségének minimalizálását jelenti.

¹² Amely tulajdonképpen az előirányzatok felhasználását tükrözi.

¹³ Ennek sokféle, gazdasági és szociológiai okaira itt nincs mód kitérni.

¹⁴ Az érdeklődő olvasó megtalálhatja az erre vonatkozó ismereteket Vigvári (2005a) művében.

¹⁵ Különböző becslések vannak erre vonatkozóan. Ennek szakmai részleteit e tanulmány keretei között nem érintjük. Ezzel kapcsolatosan ld. az Állami Számvevőszék ellenőrzési jelentéseit. www.asz.hu

¹⁶ Ld. erről ÁSZ FEMI (2007), ÁSZ FEMI (2008a) ÁSZ FEMI (2008b).

¹⁷ Ld. ÁSZKUT (2009a).

¹⁸ A fogalom alatt kormányzati feladatokat ellátó, de nem költségvetési gazdálkodási keretek között működő gazdálkodókat ért a közpénzügyek irodalma.

¹⁹ Idézi Varga S. (1988) 89. o.

²⁰ Az eltérő infrastrukturális fejlettség, munkakultúra stb. miatt az 1990 után kialakult magánszektor térbeli elhelyezkedése a korábbiaknál is egyoldalúbbá vált, a mezőgazdaság leépülése a falvak meglévő gazdasági potenciálját is elsorvasztotta.

²¹ A fiskális federalizmus elméleteiről ld. Szalai Á. (2002) és Halmosi (2007) munkáit!

²² Ld. Lengyel (2000) és Rechtnitzer (2004).

²³ Megítélésünk szerint a gazdálkodási önállóság jelentős növelése önmagában még nem demokrácia. Az önállóság azonban a helyi elit gazdasági mozgásterét jelentősen növelheti, így olyan érdekeltég teremődik, amely azt elvtelen kompromisszumokra ösztönözheti.

²⁴ Dr. Békesi László. Önkormányzat és önfinanszírozás. Pénzügyi Szemle 1972/6. szám.

²⁵ Pl. az informatikai hardver, az egészségiparban érdekelt vállalatok stb.

²⁶ Erről részletesebben ld. Rozsi–Várfalvi (1999).

²⁷ Ez részben a koalíciós kormányzás „költsége”, hiszen a különböző pártokhoz tartozó tárcák természetes igényének tűnik a saját jogon történő pénzosztogatás.

²⁸ A közgazdaságtani fogalom, amely két ellenérdekű fél közötti információs aszimmetria egyik esetét jelöli.

²⁹ Az Ötv. 88. §-ának kritikája szétfeszítené e cikk kereteit, de olvasható Vigvári (2007).

³⁰ Az adósságrendezési eljárásokról ld. Jókay–Veres–Bocskay (2009).

³¹ Az önkormányzati vagyongazdálkodásról ld. részletesebben Vigvári (szerk.) (2007).

³² A NUTS 1 és NUTS 2 és NUTS 3 szint EU-s szabályozása (1059/2003/EK) arra utal, hogy Brüsszel a bővítések miatt a regionális működés súlypontját a NUTS 1 szintre kívánja áttolni.

³³ A célba juttatás a közösségi pénzügyek egyik izgalmas területe. Erről ld. Barr (2009) 6. fejezetét.

³⁴ Ld. Council of Europe (2009) és OECD (2006).

³⁵ A hazai szóhasználatban az accrual-t eredményszemléletként is használják.

³⁶ A fogalomról, annak jelentőségéről ld. Kovács (2005a).

³⁷ A költségvetési korlát fogalmáról ld. Kornai János–Eric Maskin–Gérard Roland (2004) írását.

³⁸ Ausztriában és Németországban, Franciaországban is van hasonló. Olaszországban hasonló regionális adó van. A gazdaság mintegy 38%-os adóterheléséből a HIPA 1–2%-ot tesz ki.

³⁹ Egy általános adóreform keretében ez a követelmény úgy is biztosítható, hogy a lakosság általános adóterhelése ne növekedjen.

⁴⁰ A javaslat feltételezi a központi adók és járulékok átrendezését, ennek taglalása azonban szétfeszítené e tanulmány kereteit.

⁴¹ A többi helyi adó és a gépjárműadó helyi adminisztrálása a helyi adóapparátus fenntartását továbbra is megköveteli.

⁴² Davey–Péter: Local Government Finance: General Issues. In: Kopányi–Wetzel–Daher (2004) 142–143. o.

⁴³ Id. Illés (2005)

⁴⁴ Az egyösszegűség nem az évi egyszeri folyósítást (ez lehet akár 1/13-os), hanem az elaprózottság megszüntetését, a különféle normatív támogatásokba „bújtatását” jelenti.

⁴⁵ A finomítás abban az esetben szükséges, ha a régió vagy a kistérség hitelfelvételi jogosultsággal rendelkezik.

⁴⁶ A jelenlegi viszonyok között az önkormányzati rendszer minden szereplőjének éves beszámolóját rendszerűen külső ellenőrzés keretében nem hitelesítik.

⁴⁷ Ezt értelemszerűen a PSZÁF volna képes megtenni.

⁴⁸ Ennek technikáiról ld. Kopányi–Vigvári (2004).

⁴⁹ Persze erre is van nemzetközi tapasztalat.

⁵⁰ A megvalósítás költségeit az EU-s operatív program forrásaiból lehet biztosítani.

⁵¹ A TÖOSZ szakértői körének egy munkaanyagában ezeket felveti. Hasonlóan érdemes végiggondolni a Nagy Károly és munkaközössége által kidolgozott „Adósságregiszter” koncepció felelevenítését. Közigazgatás-fejlesztési Füzetek 5. (2001.): A helyi önkormányzatok pénzügyi rendszere (Miniszterelnöki Hivatal Közigazgatás- és Területpolitikai Államtitkárság, The World Bank, Magyar Közigazgatási Intézet).

⁵² Ez szükséges, de nem elégséges feltétel. Emellett meg kell valósítani a mainál jóval centralizáltabb helyi adóigazgatást és az önkormányzatok államigazgatási feladatainak térségi szintre telepítését.

⁵³ Ennek technológiai alapját az ismert csipes bevásárlókártyák és a diákigazolvány típusú megoldás jelenti.

⁵⁴ Megakadályozná a szegény rétegek uzsorások általi kisemmizését is.

⁵⁵ Működési költségvetés egyensúlya vagy szufficitje, illetve limitált beruházási hitelfelvétel.

⁵⁶ Ld. Közigazgatás-fejlesztési Füzetek 5.

⁵⁷ A jelenlegi magyarországi költségvetési felelősségi rendszerből az önkormányzatok kimaradtak. Ld. P. Kiss (2007), Romhányi (2007) és Vigvári (2007) írásait.

⁵⁸ Ld. pl. Kopányi–Vigvári (2003).

⁵⁹ Ennek hangsúlyozása azért is fontos, mert az euróövezeti csatlakozás után is fennáll ennek szükséglete. Érdemes tanulmányozni az övezeti országok ezzel kapcsolatos megoldásait.

⁶⁰ A jelenlegi helyzetben bizonyos elsődleges biztosítékok (normatív állami támogatások) és bizonyos másodlagos biztosítékok (forgalomképtelen törzsvagyton) ki vannak zárva a szóba jöhető biztosítékok közül.

⁶¹ Ez azt jelenti, hogy a mai költségvetési felelősségi törvény hatályát az államháztartás helyi szintjére és a kvázi fiskális szereplőkre is ki kell terjeszteni.

Irodalomjegyzék

- Adóreform Bizottság (2005): Összefoglaló anyag. Pénzügyminisztérium, március
- Ágh, A. (2005): Közigazgatási reform és EU versenyképesség: A konfliktuskonténerek felszámolása. In: Vigvári, A. (ed.): Félúton. Tanulmányok a helyi önkormányzatok finanszírozási rendszerének továbbfejlesztési lehetőségeiről, Budapest: Magyar Közigazgatási Intézet: 15–20. o.
- Állami Számvevőszék (2007): Közpénzügyi tézisek. www.asz.hu
- Állami Számvevőszék Fejlesztési és Módszertani Intézet (2007): Értékelő tanulmány a 2008. évi költségvetési törvényjavaslat makrogazdasági megalapozottságának néhány összefüggéséről. Október. www.asz.hu
- Állami Számvevőszék Fejlesztési és Módszertani Intézet (2008a): Értékelő tanulmány a 2009. évi költségvetési tervezés makrogazdasági mozgásterének néhány összefüggéséről. Április. www.asz.hu
- Állami Számvevőszék Fejlesztési és Módszertani Intézet (2008b): Értékelő tanulmány a 2009. évi költségvetési törvényjavaslat makrogazdasági megalapozottságának néhány kérdéséről. Október. www.asz.hu
- Állami Számvevőszék Kutatóintézete (2009a): Pénzügyi kockázatok az önkormányzati rendszerben. Március. www.asz.hu
- Állami Számvevőszék Kutatóintézete (2009b): Az állam célszerű gazdasági szerepvállalása a XXI. század elejének globális gazdaságában. Szeptember. www.asz.hu
- Balassone, F.–Franco, D.–Zotteri, S. (2004): Fiscal Rules for Subnational Governments: Lessons from the EMU. In: Kopits, G. (2004)(ed.): Rules-Based Fiscal Policy in Emerging Markets. Background, Analysis and Prospects. Palgrave, IMF. 219–234. o.
- Barr, N. (2009): A jóléti állam gazdaságtana. Akadémiai Kiadó.
- Council of Europe (2002a): The risks arising from local authorities' financial obligation. Local and regional authorities in Europe, Nr. 76.
- Council of Europe (2002b): Recovery of local and regional authorities in financial difficulties. Local and regional authorities in Europe, Nr. 77.
- Council of Europe (2009) "The degree of Conformity of Member States' Policy and Practice with Council of Europe Standards for Local Finance."
- Dafflon, B. (ed. 2002): Local public finance in Europe. Balancing the budget and controlling debt. Edward Elgar Publishing, Cheltenham and Northampton, ISBN 1-84064-878-3.
- Davey, Kenneth (2000): A magyar reformok európai szemszögből, Magyar Közigazgatás. 9.
- Davey, K. (2004): Local government size, structures and competences in the European context. In: Kopányi, M. (ed. et. al.): Intergovernmental finance in Hungary. A decade of experience 1990–2000. Open society institute, Budapest.
- Enyedi György (2000): Globalizáció és a magyar területi fejlődés, Tér és Társadalom 1. szám. 1–10. o.
- Enyedi György (2004): Regionális folyamatok a poszt szocialista Magyarországon. Magyar Tudomány, 9. szám. 935–941. o.
- Garzarelli, G. (2004): Old and new theories of fiscal federalism, organizational design problems and Tiebout. Journal of Public Finance and Public Choice XXII (1–2), 91–104. o.
- Horváth M. Tamás (szerk.) (2007): Nézek és látszatok. Közigazgatási olvasmányok. COMPLEX Kiadó
- Jókay Károly – Osváth László – Sóvágó György – Szmetana, Gy. (2004): Az önkormányzati adósságrendezések oknyomozása 1996–2003. Ige Kft, Budapest. Tanulmány az ÁSZ FEMI, kézirat.
- Jókay Károly–Veres-Bocskey Katalin (2009): Egy igazi Hungarikum: Önkormányzati adósságrendezési eljárás tapasztalatai és a szabályozásban rejlő lehetőségek. Pénzügyi Szemle, 1. szám. 111–125. o.
- Kassó Zsuzsa (2006a): Miért van szükség az államháztartás pénzügyi beszámolórendszerének megváltoztatására? In: Vigvári András (szerk.) (2006): Decentralizáció, transzparencia, elszámoltathatóság. Tanulmányok a helyi önkormányzatok finanszírozási rendszerének továbbfejlesztési lehetőségeiről. IDEA, MKI, 83–129. o.
- Kassó Zsuzsa (2006b): Szükség van-e államszámviteli törvényre? In: Vigvári András (szerk.) (2006): Vissza az alapokhoz! MTA–MEH Stratégiai Kutatások. Új Mandátum Kiadó, 132–154. o.
- Kopányi et al: Hungary – Modernizing the Subnational Government System, Working Paper No. 417, The World Bank 2000.
- Kopányi Mihály–Vigvári András (2003): Az önkormányzati szektor forrásbevonó képességének növelésével kapcsolatos gazdaságpolitikai kérdések. Pénzügyi Szemle, 11. szám. 1071–1088. o.
- Kopits, G. (2004)(ed.): Rules-Based Fiscal Policy in Emerging Markets. Background, Analysis and Prospects. Palgrave, IMF.
- Kornai János–Eric Maskin–Gérard Roland (2004): A puha költségvetési korlát I–II. Közgazdasági Szemle, július–augusztus, 608–624. o. szeptember, 777–809. o.
- Kovács Árpád (2006): Competitiveness and Modernisation of Public Finances. Selecting Scenarios in Hungary. OECD Journal on Budgeting. Vol. 6. No. 3. 69–92. o.

- Közigazgatás-fejlesztési füzetek 5. (2001): A helyi önkormányzatok pénzügyi rendszere. Magyar Közigazgatási Intézet, Miniszterelnöki Hivatal Közigazgatás- és Területpolitikai Államtitkárság. Világbank.
- Lengyel Imre (2000): A regionális versenyképességről, Közgazdasági Szemle 12. szám 962–987. o.
- Lőrincz Lajos (2005): A hatékony állam. Magyar Közigazgatás. 8–9. szám.
- Magyary Zoltán ((1923): A magyar állam költségvetési joga. A „STUDIUM” bizomány.
- Magyary Zoltán (1942): Magyar közigazgatás. Budapest, Egyetemi Nyomda.
- Magyary Zoltán (1944): A magyar államélet.
- Oates, W. E. (1999): An essay on fiscal federalism. Journal of Economic Literature, XXXVII, 1120–1149. o.
- Oates, W. E. (2005): Towards a second-generation theory of fiscal federalism. International tax and public finance. Vol. 12. No. 4., 349–373. o.
- Oates, W. E. (2006): On the theory and practice of fiscal decentralization. www.law.nyu.edu/bradfordconference/papers/Oates.pdf. Letöltve: 2006. szeptember 11.
- OECD (2006) Network on Fiscal Relations Across levels of Government. Working Paper No. 2: "Fiscal Autonomy of Sub-Central Governments".
- Palánkai Tibor (2004): Az európai integráció gazdaságtana, Aula Kiadó.
- Pálné Kovács Iloná (2001): Regionális politika és közigazgatás. Budapest–Pécs: Dialóg Campus.
- Pálné Kovács Ilona (2008): Helyi kormányzás Magyarországon. Dialóg Campus, Budapest–Pécs.
- Péteri Gábor (2005): Önkormányzati forrásszabályozás: ideák és javaslatok. In: Vigvári András (szerk.) (2005): Félúton. Tanulmányok a helyi önkormányzatok finanszírozási rendszerének továbbfejlesztési lehetőségeiről. IDEA, MKI, TÖOSZ., 115–123. o.
- Pitti Zoltán (2005): Az önkormányzatok pénzügyi finanszírozásának modernizációja. In: Vigvári András (szerk.) (2005): Félúton. Tanulmányok a helyi önkormányzatok finanszírozási rendszerének továbbfejlesztési lehetőségeiről. IDEA, MKI, TÖOSZ. 47–69. o.
- P. Kiss Gábor (2007): Új fiskális intézményi megoldások szimulációja: útlevél vagy fügefalevél. Pénzügyi Szemle, 2007. 2. szám. 371–385. o.
- Pénzügykutató Részvénytársaság (1999): A fiskális federalizmus és a magyar önkormányzatok. I-II. kötet. Budapest.
- Péteri Gábor (2003): A régió erőforrásai. Pénzügyi szempontok a regionális önkormányzatok kialakításához. Pénzügyi Szemle, 7. szám. 640–653. o.
- Péteri Gábor (2005): Önkormányzati forrásszabályozás: ideák és javaslatok. In: Vigvári András (szerk.): Félúton. Tanulmányok a helyi önkormányzatok finanszírozási rendszerének továbbfejlesztési lehetőségeiről. IDEA, MKI, TÖOSZ.

- Pitti Zoltán (2003): Az önkormányzati finanszírozás korszerűsítése. Magyar Közigazgatás LIII. évfolyam, 2003. 6. szám.
- Pitti Zoltán (2005): Az önkormányzatok pénzügyi finanszírozásának modernizációja. In: Vigvári András (szerk.): Félúton. Tanulmányok a helyi önkormányzatok finanszírozási rendszerének továbbfejlesztési lehetőségeiről. IDEA, MKI, TÖOSZ.
- Polackova, H. (1998): "Contingent Government Liabilities: a Hidden Risk for Fiscal Stability." Policy Research Working Paper 1989, World Bank, Washington, D.C., October 1998.
- Ratto, J. (2003): Fiscal federation or confederation in the European Union: the challenge of the common pool problem. In: Müller, D. – Blankart, C. (ed.): A constitution for the European Union. Cambridge, Massachusetts, MIT Press.
- Rechnitzer János (2004): A városhálózat és a régiók formálódása. Magyar Tudomány, 9. szám. 978–990. o.
- Romhányi Balázs (2007): Szempontok és javaslatok a magyar fiskális szabály és intézményrendszer reformjához. Pénzügyi Szemle, 2007. 2. szám 335–370. o.
- Sutherland, D. (2005): Fiscal rules for sub-central governments: design and impact. OECD Economics Department Working Paper No. 465. www.oecd.org Letöltve: 2006. április 12.
- Swianiewicz, P. (szerk., 2004): Local borrowing: risks and rewards. LGI, Budapest.
- Szalai Ákos (2002): Fiskális federalizmus. Áttekintés. Közgazdasági Szemle, május 424–440. o.
- Vági Gábor (1991): Magunk uraim. Válogatott írások településekről, tanácsokról, önkormányzatokról. Budapest: Gondolat.
- Varga Sándor (1988): A tanácsi gazdálkodási rendszer reformja. Magyar Tudományos Akadémia Államtudományi Kutatások Programirodája.
- Varga Sándor (2004a): Fél évszázad a helyi tanácsi és önkormányzati szabályozásban I. In: Pénzügyi Szemle, 5. szám, 480–501. o. és Pénzügyi Szemle, 6. szám, 631–648. o.
- Verebélyi Imre (1995): A helyi önkormányzati rendszer fejlődésének főbb irányai Magyar Közigazgatás, február.
- Verebélyi Imre (2000): Önkormányzati rendszerváltás és modernizáció, Magyar Közigazgatás szeptember, október, november.
- Vigvári András (2005a): Közpénzügyeink. KJK–KERSZÖV.
- Vigvári András (2005b): Politikai és gazdaság és reformkényszer a helyi önkormányzati szektorban 1990–2004. Elemzés a helyi önkormányzati szektor problémáiról és a lehetséges megoldásokról. In: Bóhm Antal (szerk.) (2005): A helyi hatalom és az önkormányzati választások Magyarországon. 1990–2002. Budapest: MTA Politikai Tudományok Intézete. 19–65. old.

Vigvári András (szerk.) (2006): Vissza az alapokhoz! MTA-MEH Stratégiai Kutatások. Új Mandátum Kiadó.

Vigvári András (szerk.) (2007): Családi ezüst. Tanulmányok az önkormányzati vagyongazdálkodás témaköréből. Complex ROP 3.1.1. Programigazgatóság.

Vigvári András (2007): Fiskális politikai csodafegyver? Néhány gondolat az önkormányzatokra vonatkozó költségvetési szabályok kapcsán. In: Pénzügyi Szemle, 3–4. szám, 522–529. old.

Vigvári András (2008): Pénzügy(rendszer)tan. 2. kiadás, Akadémiai Kiadó.

Vigvári András (2009): Fiskális stabilitás. Mit tanulhatunk az EU-tól? In: Kultúraközi párbeszéd az üzleti világban. Budapesti Gazdasági Főiskola Tudományos Évkönyve. 2008. Budapest, 2009. 1–14. o.

Dr. Szirmai Péter¹

Kevesebb több lenne

Állami szerepvállalás a vállalkozásfejlesztésben vállalkozói nézőpontból

Bevezetés

Külföldi barátaim és kollégáim elismerően hümmögnek, amikor megtudják, hogy a ke-
reken tízmilliós lélekszámú Magyarországon, ahol a munkaképes korú népesség mintegy
ötmillió fő, 1,7 millió bejegyzett vállalkozás van. Ez igen! – mondják, Magyarország alig-
hanem a vállalkozók paradicsoma. Én is szívesen hümmögnék elismerőleg velük együtt,
ha nem itt élnék, és nem tudnám, sok minden rejlik az attraktív számok mögött. 1,7
millió bejegyzett vállalkozás van Magyarországon, de már a megfogalmazással is nagyon
óvatosan kell bánni, majdnem azt mondtam, 1,7 millió vállalkozás működik Magyaror-
szágon, ez azonban ebben a formában sajnos nem igaz. Nézzük meg tehát, mi van e tet-
szetős számok mögött.

I. Elméleti és történeti megközelítés

Bejegyzettek és működők

A kormányzati gazdaságpolitika fontos feladatként tűzte ön maga elé a vállalkozásalapítás
átfutási idejének és bürokratikus terheinek csökkentését. Őszintén szólok nagy elismerés-
sel a programról, hiszen nekem még volt vállalkozásom, melyet különböző adminisztrá-
tív hercehurcák következtében közel egy éven keresztül jegyezték be, érthető tehát, hogy
sokkolóan hatott rám az ügyvéd közlése, mikor a napokban megkérdeztem, mennyi idő
alatt vállalja egy barátom cégének alapítását. Ha minden sikerül – válaszolta –, és még
délelőtt jönnek, akkor egy, maximum két órán belül tető alá hozom a céget.

Ez igen! Kétségtelenül, az alapítás ilyen gyors és könnyű eljárása ösztönöz arra, hogy
vállalkozásba kezdjünk, és kevesen tudják, hogy a megszüntetés könnyítése korántsem
tartott lépést az alapítás egyszerűsítésével. Alacsony tehát a belépési küszöb – és ne
feledjük el, eközben a kötelező alaptőke is leszállításra került –, meglehetősen magas vi-
szont a kilépési küszöb, így máris láthatjuk egyik okát annak, miért nincs Magyar-

országon 1,7 millió működő vállalkozás, a bejegyzettek közel 1/3-a nem működő, úgynevezett fantomcég.

Az attraktív számok mögött ott találjuk azt a közel 300 ezer mezőgazdasági őstermelőt – ők adták a 2008-as növekmény javarészét –, akiket egyszerűen egy az EU-előírásokat követő hazai szabályozási változtatás tett vállalkozóvá, mivel ahhoz, hogy igényelt támogatásaikat megkapják, vállalkozói igazolványt kellett kiváltaniuk.

Hogy akart-e ez a 300 ezer ember vállalkozóvá válni és működik-e vállalkozóként, erről kevés ismeretünk van ma még. Mindenesetre a produktív állami szerepvállalást nem így képzelem a vállalkozás-fejlesztésben.

Történeti megközelítés

A szocializmus négy évtizede 1947-től 1987-ig nem a vállalkozás évtizedeiként írható le, sőt, ezt a szót akkortájt nem is ismertük, hacsaknem a szó lenini értelmében, mely szerint a proletariátus legnagyobb vállalkozása a kommunizmus.

A társadalmi tulajdon elsődlegességét hirdető tervgazdaságban a vállalkozás mint az ügyeskedés, a munka nélküli jövedelemszerzés, sőt horribile dictu, a kizsákmányolás szinonimája volt. Így vállalkozásfejlésről nem beszélhattünk, bár kétségtelen, a rendszer komoly előnye volt azon vállalkozók számára, akiknek mégis sikerült felépíteniük maszek cégeket, hogy monopóliumot biztosított számukra, a hiánygazdaságban könnyű volt a maszeknak jól keresni, alacsony hatékonyságú termelés esetén is nyereségesen működni.

A 70-es évek végére a vállalkozások – „maszekok” – száma mélypontra, 30 ezer alá csökkent. Volt persze ebben az időben is valami, melyet, különösen így utólag, érdemes megbecsülni. Ezt a valamit a 60-as évektől mindinkább terjedő második gazdaságnak nevezzük. Nem véletlen, hogy gazdag a magyar nyelv az elnevezésében: második gazdaság, szürkegazdaság, feketegazdaság, árnyékgazdaság, informális szektor, statisztikailag regisztrálatlan gazdaság stb. Ebben a gazdaságban szinte mindenki érintett volt, a lakosság nagy része számára ez adott gazdálkodási tapasztalatokat, és nem túlzás az értékelés, Magyarországon a politikai állammal szemben a civil társadalmat a második gazdaság hálózata teremtette meg.²

Témánk szempontjából e gazdálkodási tapasztalatok azért fontosak, mert itt találjuk egyik magyarizációt annak, hogyan lehet, hogy a legnagyobb vállalkozói létszámrobbanás akkor következett be – 1988 és 1994 között –, amikor nemhogy vállalkozásfejlesztési kormányzati politika nem volt, hanem, miként a korabeli szaksajtó ezt oly gyakran nehezményezte, egyáltalán nem volt érvényes kormányzati gazdaságpolitikai koncepció.³

Ebben a koncepcióhiányos időszakban hét év alatt 30 ezerről 240 ezerre nőtt a társas vállalkozások száma, és 100 ezerről 700 ezerre az egyéni vállalkozók száma. 1995-re az összes vállalkozás statisztikai mutatója elérte az 1 milliót. Azóta is évről évre nő a vállalkozások száma, bár a növekedés dinamikája természetesen ma már lassabb.

A mai helyzet: hitek és tévhitek, állam és vállalkozók

Látjuk tehát, nem feltétlenül kizárólag örömteli folyamatok bújnak meg az 1,7 millió bejegyzett vállalkozás mögött, és láthatjuk azt is, nem feltétlenül az állam jótette a vállalkozók impozánsan magas száma.

A bevezetőben azt mondtuk, hogy Magyarország a vállalkozók paradicsoma, tegyük hozzá, Magyarország a panaszkodó vállalkozók paradicsoma. Ezt mondhatnánk, ha a tömegkommunikációban megjelenő hivatalos statisztikákat összevetnénk a lapok és az elektronikus média más helyein megjelenő nyilatkozatokkal, melyekben konkrét vállalkozók hiányolják a támogatásokat, helyzetük ellehetetlenüléséről számolnak be, és kiáltásba helyezik közeli felszámolásukat. Mi hát az igazság a magyar vállalkozástámogatásról?

Miközben úgy tűnik, a vállalkozásfejlesztés, vállalkozástámogatás jelenlegi magyarországi politikájával mindenki elégedetlen (kormányzat, ellenzék és maguk a vállalkozók, még ha persze mindenki másért és másért elégedetlen is), kutatómunkánk során azt tapasztaljuk, hogy külföldi szakemberek igen pozitívan nyilatkoznak a magyar eredményekről, nemritkán Magyarországon keresik a „best practice”-t, a követhető, másolható gyakorlatot. Különösen akkor feltűnő e megállapítás helyessége, ha „külföld” alatt nem a legfejlettebb nyugat-európai országokat, hanem a hozzánk hasonló indulású volt szocialista országokat értjük.

Tévtűt I.: polgárságot nem lehet „csinálni”

A rendszerváltozást közvetlenül követően uralkodott az a téves elképzelés, hogy a polgárság létrehozható valamiféle vagyonjuttatással, azaz ha valakinek részvényt adunk, avagy más módon adományjelleggel tulajdonossá tesszük, akkor felelős tulajdonosként is fog viselkedni. Ebben az időben nem csak magyar betegséggel álltunk szemben, elég, ha a kétes sikerű cseh kuponos privatizáció „eredményeire” gondolunk.⁴

Napjainkra e törekvések általánosságban lelohadtak, amit legalább annyira segített az, hogy kimerültek az ilyenfajta osztogatásra igénybe vehető források, mint az, hogy a résztvevők belátták a projekt sikertelenségét. Azt, hogy nem az elméleti belátás játszott köz-

ponti szerepet a politika változásában, elsősorban mai meg-megjelenései kapcsán érhetjük tetten, hiszen számos olyan törekvéssel találkozunk, amikor valamely rétegnek jövedelmet próbálnak juttatni, annak érdekében, hogy a piacon kialakult „igazságtalan” helyzetét orvosolják. E tekintetben két példát érdemes megemlíteni: az egyik az östermelők adóztatása (illetve az adóztatás nagyvonalú hiánya), a másik az orvosok helyzete – ideértve a ma már gyakorlatilag kizárólag vállalkozói jogviszonyban működő háziorvosokat is –, akiknél a valós jövedelem köztudottan nagyságrendileg tér el a bevallott jövedelemtől, mégsem történt e körben akár egyetlen vagyonosodási vizsgálat vagy más adóhatósági fellépés.

Némi meglepetéssel olvasom a mostani választási kampány propagandaszövegei között némely párt követelését, hogy a kormány teremtsen meg a magyar polgárságot. Nem is gondolom, hogy e követelést valaki is komolyan gondolná, inkább vonzónak és népszerűnek gondolhatja bárki, hiszen föltételezhetően mindenki arra gondol, ő fog a többiek kárára forrásokat kapni polgárosodásához, és nem fordítva, ő fogja finanszírozni néhány honfitársa meggazdagodását. Polgárságot államilag csinálni nem lehet, és nem lehet lerövidíteni mechanikusan a polgárosodás generációkon átívelő folyamatát.

Tévtűt II.: vállalkozástámogatás helyett vállalkozásgyámolítás

A vállalkozástámogatás kifejezés megszokott a szakirodalomban, így mindenki ért ez alatt valamit, még akkor is, ha könnyű volna bizonyítani, hogy különböző iskolák mást és mást tekintenek a vállalkozástámogatás súlyponti feladatainak. A gyámolítás kifejezés azonban nem vonult be a köztudatba, így röviden érdemes kitérni e második kifejezés tartalmára és különbségére a támogatással összehasonlítva.

Nagyon lerövidítve és leegyszerűsítve azt mondhatjuk, hogy vállalkozástámogatás a vállalkozások helyzetbe hozását jelenti, míg a vállalkozásgyámolítás a vállalkozások közvetlen jövedelemtranszferrel történő támogatását.

Minden politikai vezetés erős törekvést mutat arra, hogy alattvalóit jutalmazza, hogy adakozzon, hogy „jót tegyen”. Ezek a törekvések választás közeli időszakban különösképp felerősödnek. A vállalkozások számára történő adakozás még azzal a látszattal is kecsegtet, hogy az erre fordított források előbb-utóbb a gazdaságban megtérülnek. A valóság ezeket az elképzeléseket nem igazolja.

Máig sorolhatók olyan próbálkozások, amelyek a vállalkozásgyámolítás filozófiájának jegyeit viselik magukon, így részben a napi politikai sértődést megelőzendő, hozzuk a példát az Antall-kormány idejéből.⁵

A példázat a Magyar Vállalkozásfejlesztési Alapítvány mikrohiteléről szól. Ezt a mikrohitelt az akkori átlagos piaci kamatszinthez képest kb. 25-30%-os szinten lehetett megkapni, elsősorban induló vállalkozások finansziális problémáinak megoldására. A forrás nagyon alacsonyan megállapított ára az árrugalmasság törvényeinek engedve a keresletet tolt a „végtelen felé”, ez értelemszerűen ütközött a források mindenkorai korlátaiba, és nemkívánatos eredményekkel járt. Ilyen nemkívánatos eredmény volt például az, hogy adminisztratív korlátozni kellett azokat a gazdasági lépéseket, amelyekre a hitel felvehető, így pl. forgóeszközre nem lehetett ekkortájt MVA-hitelt kapni stb.⁶

Ugyancsak nemkívánatos következmény volt, hogy a felfokozott kereslet és az ehhez képest szűkösebb kínálat (ráadásul állami javak elosztásának körülményei között) óhatatlanul korrupciós tendenciákat is szült. Aligha kell bizonygatni, hogy ennek a hozzáállásnak volt örököse később a Széchenyi-terv, és mindkét adakozáshullámnál az adakozók nagyon hamar ütköztek bele a források kimerülésébe. Néhány ezer vállalkozó kaphatott a Széchenyi-tervből és néhány tízezer a kedvezményes MVA-hitelből, miközben ennek legalább tízszerese volt az igénylők száma, és legalább ötszöröse rúgott az egyébként jogosultnak tekinthető igénylők aránya is.

Érdemes megemlíteni ezzel kapcsolatban egy közkeletű tévedést. Már a mikrohitel kapcsán is, amikor ellentmondásos gazdasági hatásaira rámutattam, politikus kollégák azt bizonygatták, hogy ha gazdaságilag nem is váltja be a hozzá fűzött reményeket, a politikai hozadék megéri az áldozatot (politikai hozadékon a „megvásárolt” szavazók hálóját vélelmezték). A valóságban azonban az 1994-es választásokon is tapasztalhattuk, hogy a politikai hozadék is sokkal inkább negatív volt, mint pozitív, hiszen minden egyes pozitív hiteldöntésre jutott 10 negatív döntés, olyan, aki kért, de nem kapott hitelt. Ugyanakkor azok is, akik netán azért nem kaptak, mert alkalmatlanok voltak e hitel feltételeinek teljesítésére, nem úgy fogalmaztak maguknak és barátaiknak, hogy „még arra is ügyetlen vagyok, hogy jól fogalmazzak meg egy kérelmet”, hanem úgy, hogy „én nem találtam meg azokat, akiket meg kell kenni, míg mások nyilván korrupcióval jutottak pénzhez”. Az a bizonyos „tizedik”, aki kapott hitelt, ilyen közhangulatban inkább meghúzta magát, egyáltalán nem biztos, hogy harcos és büszke védelmezője volt az adott szisztémának még akkor is, ha konkrétan ő maga mentes volt mindenféle korrupcióra hajló aktivitástól. Ezek a technikák tehát mind gazdaságilag, mind politikailag negatív hozadékkal járnak.

Ennek az örökségnek a feldolgozása nemcsak hogy nem könnyű, de nap mint nap újra és újra szembekerül vele a kormányzat, hiszen az európai uniós csatlakozás legfőbb hozadéka (pontosabban az, amit a közmegítélés legfontosabb hozadéknak tekint) az ezekben az években ideérkező fejlesztésre felhasználható 7000 milliárd Ft. Nagy Piroska mutatja ki dolgozatában, hogy a pályázattási technikában jelentős fejlődés mutatható ki (Nagy Piroska, 2007). (L. a következő táblázatot.)

	NFT I. pályázataiban	ÚMFT pályázataiban
A pályázó adminisztratív terhei	Nagyok	Kisebbek
A pályázató adminisztratív terhei	Nagyok	Kisebbek
A rendszer átláthatósága	Kusza rendszer, több szervezet egyidejűleg	Átlátható szerkezet, egy intézkedés – egy közreműködő
Pályázati anyag pontozása	Nincs explicit rendszer	Explicit és transzparens
Növekedési elvárások	Önálló vállalat alapján	Növekedési elvárások előírt 15% (avagy a kapott támogatás 1,6-szerese)
Induló vállalkozások preferálása	Nincs, a többi pályázóval együtt pályáznak	Van, célzott pályázatok az indulók számára

Kállay László kutatásai mutatnak rá ékesszólóan és részletesen kifejtve Imreh Szabolcsal írt könyvükben (*Kállay–Imreh*, 2004), hogy a piachelyettesítő technikák kudarcra vannak ítélve. A vállalkozásgyámolítás tehát helyettesíteni próbálja a piacot, míg a vállalkozástámogatás piacépítő technikákat alkalmaz.

Tévtút III.: az „általában vett” vállalkozók támogatásának kudarc

Elsősorban a Budapesti Corvinus Egyetem általam vezetett Kisvállalkozás-fejlesztési Központ kutatásai mutattak rá arra, hogy nem tekinthető produktívnak az a megközelítés, amely általában kívánja a vállalkozásokat támogatni. Csak olyan támogatáspolitikai lehet eredményes, amely jól definiálja valójában létező célcsoportját, és megtalálja azokat a kulcsmozzanatokat, amelyek az adott célcsoport számára a legfontosabbak. A célcsoportokat a legkülönbözőbb ismérvek szerint képezhetjük, lehet regionális, méret szerint és igen gyakran tevékenységi kör, gazdasági aktivitás (főtevékenység) szerint. E megállapítás érzékeltetésére nagyon röviden egy konkrét kutatásunkat idéznénk fel.

2004-ben állandóan azt a kérdést tették fel újságírók, politikusok, de szakemberek is, hogy vajon mennyire felkészültek „a magyar vállalkozók” az EU-csatlakozásra. Ekkortájt, látván, hogy a kérdés ebben a formában megválaszolhatatlan, esettanulmány jelleggel három budapesti cukrászműhelyt vettünk górcső alá. Az egyik vizsgált cég az Augustt cukrászda volt, amelynek Buda felkapott részén épült meg éppen Augustt Pavilon néven új üzlete. Azt a kérdést, hogy vajon mit jelent, milyen veszélyekkel jár

az Augustt számára az EU-csatlakozás, valójában csak úgy lehetett megválaszolni, hogy ha nem csinál semmit, akkor is jobban jár, hiszen a környékre (Farkasréti temető és Sas-hegy felkapott részei) nagyobb számban érkeznek külföldi bérlők, több jól kereső üzletember lakik majd arrafele, és a gyarapodó népesség meg tudja fizetni az Augustt által büszkén vállalt magas minőség méltányos árát. Ugyanakkor egy ilyen kis cukrászda nem jelent akkora piaci előnyt, hogy a nemzetközi konkurenciának érdemes legyen kiszorítani őt, „piacát megszerezni”, azon a lokális piacon, amelyen ő működik, meg fogja tudni tartani pozícióját.

A következő cukrászda a Daubner volt a Szépvölgyi úton. Forgalma közel tízszerese az Augusttnak, a tulajdonos azonban más üzleti filozófiát vall, mint az Augustt, sem árát nem emel, sem üzletét nem tudja érdemben nagyságrendileg bővíteni, ő tehát az uniós csatlakozástól semmilyen módon nem fog szenvedni, sem előnyei, sem hátrányai nem lesznek abból, hogy beléptünk az Unióba. Róla is elmondható, hogy a budapesti édességpiacon részesedése nem akkora, hogy megérje bármely külföldi versenytársnak megszerezni a piaci pozíciót.

A harmadik vizsgált cég a Szamos Marcipán volt. A Szamos Marcipán forgalma – ha a marcipántermékek bolti értékesítését is figyelembe vesszük, és nem csak az akkor hat cukrászdáét – kb. tízszerese a Daubnerének, és a magyar marcipánpiacon piacvezető pozíciót mondhat magáénak. Őt közvetlenül fenyegeti a külföldi konkurencia, érdemes dömpingárral kiszorítani a piacról, ha tehát e versenyhelyzetben helyt akar állni, offenzív, köznapi kifejezéssel előremenekülő stratégiát kell követnie további piacbővítésekkel, és ha ezt jól csinálja, akkor kedvező lehet számára az uniós csatlakozás, míg ha rosszul ismeri fel teendőit, piacvesztéssel és komoly gazdasági nehézségekkel kell szembenéznie.

Vizsgálatunk tehát azt mutatta, nemhogy az a kérdés értelmetlen, hogy „a magyar vállalkozók hogyan készültek fel az EU-ra”, de még három, egyébként módfelett hasonló vállalkozás is három teljesen eltérő szituációt él át az uniós csatlakozás következtében.

Tévtút IV.: minél több támogató intézmény van, annál jobb

Magamat liberális gondolkodónak tartom, aki általában a piaci erők játékát, a piaci versenyt fontosnak, jónak és előremozdítóknak tartja. Így első pillantásra támogathatónak tűnik az a gondolat, hogy az a jó, ha minél több vállalkozásfejlesztési intézmény van, hiszen ezek az intézmények majd versengenek egymással, ki fejleszti hatékonyabban a vállalkozásokat. Tapasztalataim sajnos nem igazolták ezt az ideologikus előfeltevést. Magyarországon e pillanatban igen széttagolt, egymással versengő vállalkozásfejlesztési

hálózatok működnek, azonban ezek nem a vállalkozókért versengenek, hanem a mindig szűkös állami forrásokért, a vállalkozások maguk gyakran csak az adott szervezet legitimitásójára alkalmasak. Hosszú volna a felsorolás a Magyar Vállalkozásfejlesztési Alapítványtól a kamarákon keresztül az érdekképviselőekig, a regionális fejlesztési tanácsoktól a különböző pályázati szövegszervezőkig (PÁTOSZ = Pályázati Tanácsadó Országos Szövetsége), sokan szeretnék nálunk a vállalkozásokat támogatni. Pontosabb persze úgy fogalmazni, sokan szeretnék ezzel az ürüggyel közpénzt lenyúlítani, legyen az támogatás, hazai vagy EU-s pályázati forrás vagy éppen az adófizetők 1%-os juttatása.

E szétagolt intézményrendszer és működése akkor válik különösen furcsává, amikor az állam, sőt, néha szűkebben a pártpolitika rátelepszik az intézmények egyikére-másikára, és tagozódik be egy gazdasági kamara a kormányfő tanácsadói csapatába vagy fordítva, einstandolják valamelyik alapítványt a kormány, saját embereit ültetve a kuratóriumba.

Bátran állíthatjuk tehát, a kormányzat ilyen beavatkozása a vállalkozások világába sokkal többet árt, mint használ, és könnyű volna eljutni egy olyan végkövetkeztetésig, hogy a kormányzatnak semmi keresnivalója a vállalkozásfejlesztésben.

Ez azonban éppen annyira tévhit és tévút, mint az eddig felsoroltak. A következőkben egy vállalkozásbarát kormányzati politika követelményeinek felvázolására teszünk kísérletet. Elképzelhető, hogy hallgatóim vagy olvasóim között lesz, aki ismerősnek találja az itt következő tézisek egyikét vagy másikat, hiszen ezen elképzelés első változatát 1998-ban adtam át – hivatalos tanácsadói minőségemben – az akkor hivatalba lépett új kormány képviselőjének. Attól sajnos nem kell félnem, hogy már mindenki ismerné e követelményeket, és ugyancsak sajnálatos, hogy attól még kevésbé tartok, miszerint bárki elavultnak, megvalósultnak, idejétmúltak nevezné őket.

II. Egy vállalkozástámogató gazdaságpolitika körvonalai

A vállalkozásbarát gazdaságpolitikával szemben támasztott követelményeket az

„Öt K” programjaként

határozhatjuk meg. Az „Öt K” a következő:

- Kiszámíthatóság.
- Konzultáció.
- Komplexitás.
- Közüzemek, keretfeltételek, infrastruktúra.
- Kezdő és működő vállalkozók támogatása.

Részletebben kifejtve e követelményeket, a következőket mondhatjuk:

1. Kiszámíthatóság

1.1. Stabilitás

A vállalkozók számára a gazdasági feltételek stabilitása önmagában is érték. Lehetőség szerint kerülnie kell a kormányzatnak az ötletszerű, hektikus szabályozást, a gyakran változó, sokszor követhetetlen szabályokat, amelyek a vállalkozások feltételrendszerét meghatározzák. Egy nem túl kedvezően megállapított szabályrendszer, ha stabil, ha számolni lehet azzal, hogy jövőre is ehhez kell alkalmazkodni, kedvezőbb a vállalkozók számára, mint a „hol ilyen, hol olyan”, sokszor éven belül is változtatgatott előírás-gyűjtemény.

Közismerten fontos szerepet játszik a stabilitás a beruházási döntésekben. Külföldi és belföldi befektetők egyaránt igénylik mind a beruházásra kiszemelt térség politikai, mind gazdasági stabilitását, és jelentős mértékben a vállalkozási környezet, a szabályozók stabilitását. A stabilitás egyik legfontosabb területe tehát a beruházások biztonsága, ami nem egyszerűsíthető le egy-egy beruházásvédelmi jogszabályra vagy egyezményre, hanem számos intézkedés egyidejű meglétét jelenti. Hozzátehetjük, Magyarország kimagasló tökevonó képességének titka volt a '90-es évek elején, hogy a térség országai között élen járt ezeknek az intézkedéseknek a meghozatalában. A befektetők azóta, különösen az évtized utolsó éveiben, számos ellentétes értelmű üzenetet is kaptak, így a kormányzat egyik legfontosabb feladata egyértelmű, a stabilitást, a biztonságot, a tervezhetőséget preferáló gazdaságpolitikai üzenet megfogalmazása.

1.2. Kalkulálhatóság

A vállalkozás abban különbözik a szerencsejátéktól, hogy a vállalkozó hasznát, eredményét minden esetben valamilyen módon kalkulálja. Lehet, hogy e kalkulációja megalapozatlan, lehet, hogy amatőr, valószínű, hogy a többség nem is foglalja megfelelően írásba, de mindezen fenntartások ellenére a vállalkozás kulcskategóriája a kalkulálhatóság.

Egy vállalkozás kénytelen betervezni a maga számára a „piaci erők vak játékának hatását”, a kereslet ingadozásait, képtelen azonban tervezni a „kormányzati erők eseti alkuihatását”.

Véleményünk szerint a fejlett piacgazdaság egyáltalán nem zárja ki a nemzetgazdasági szintű tervezést, csak éppen a tervnek gyökeresen más funkciót tulajdonít, mint amint a tervutasításos rendszerben tapasztaltunk.

1.3. Adekvát eszközök használata

A vállalkozó számára a kiszámíthatóságnak azt is kell jelentenie, hogy nem találkozik olyan gazdaságpolitikai eszközökkel, amelyek ellentétesek vallott céljaikkal, ellentétesek az adott eszköz definíciójával. E jelenségre számtalan példa hozható, itt csak példának említenénk meg, hogy az APEH – belső utasításának megfelelően – felszámolás alatt levő társaságnak nem fizet vissza áfát, akkor sem, ha a visszaigénylés egyébként szabályos és helyénvaló. Az áfa adó, és nem büntetési eszköz.

Inadekvát, azaz nem megfelelő eszközökkel találja magát szembe a vállalkozó akkor is, amikor egy-egy adott szabályozás nem életszerű, például nagyon nehéz egy vállalkozónak felfognia azt, miért kell gépkocsihasználat esetén társadalombiztosítási járulékot fizetnie. Egyáltalán, miért kerülnek át nyilvánvaló termelőeszközök a személyi jövedelemadó körébe, legyen szó akár gépkocsi-, akár mobiltelefon-használatról. Meggyőződésünk, hogy ezeken a területeken nagyvonalúbbnak kellene lennie az államigazgatásnak, és nyugodtan mondhatjuk, e nagyvonalúság nagyon kevés kieső bevétellel járna együtt, ugyanis a vállalkozások nagyobbik hányada ma is megtalálja az adminisztráció megfelelő módját ahhoz, hogy az életszerűtlen szabályt megkerülje.

2. Konzultáció

2.1. Tripartizmus

A tripartit tárgyalások rendszere ma erős európai nyomás és alapkövetelmény. Nem kell természetesen fétisnek tekinteni, hiszen van, amikor bipartizmus működik. Például a döntőbírói szolgálat általában a tulajdonos és a munkavállalók között közvetít, sokszor sikerrel, az állam kihagyásával, és minden további nélkül elképzelhetők tárgyalások bármely más két partner között is. A tripartizmust kiegészíthetjük és ki is kell hogy egészítsék többoldalú tárgyalások, amikor egy-egy adott szakma, egy-egy sajátos tulajdonosi csoport (például önkormányzatok) vagy olyan sajátos testületek, mint a kamarák kerülnek szóba.

Vigyázat! Mindezen kiegészítő formák egy piacgazdaságban nem helyettesítik a tripartizmust, legfeljebb kiegészítik azt.

A tripartit tárgyalások európai rendszerének tanulmányozása, majd átvétele azt is kellene hogy jelentse: a kormányzat segíti az érdekképviselőket (ideértve mind a munkaadói, mind a munkavállalói érdekképviselőket) az európai követelményeknek megfelelő képviselői munka ellátásában.

2.2. Öszinteség

A tárgyalások halála – köztük a tripartit tárgyalásoké is –, ha valamely partner hamissággal mérgezi. Az öszinteség hiánya azért is életveszély, mert igaz az arany szabály, egy „rossz cselekedetet” csak tíz „jó cselekedet” tud ellensúlyozni. A bizalmat százszeres könnyebb eljátszani, mintsem a megrendült bizalmat visszaszerezni. Ugye eltekinthetünk most látványos példák sorának felemlítésétől?

2.3. Többszintű tripartizmus

A tripartit tárgyalások szervezésekor általában súlyozott figyelem fordul a központi konzultációkra és megállapodásokra, holott a megfelelő egyeztetések nemcsak – és megkockáztatjuk nem is elsősorban – a központi érdekegyeztetést kell hogy jelentsék, hanem az ágazati, a területi és a szakmai egyeztetések rendszerét is. Tárthatatlan ebből a szempontból, hogy a Területfejlesztési Tanácsokban nem megoldott, és jogszabályi szinten rendezetlen a vállalkozók képviselője. Területfejlesztés nem képzelhető el ugyanis vállalkozásfejlesztés nélkül, és e területfejlesztés forrásait, gyakran szubjektumát és megvalósítási bázisát is legtöbbször a vállalkozók jelentik.

2.4. Érdekeszámítás

A politika „művészete” abban rejlik, sikerül-e megfelelően összeegyeztetni az átláthatóságot, a nyilvánosság követelményét az érdekeszámítás általában parvánok mögötti tárgyalások segítségével történő technikájával. Korábbi kormányzataink csak ritkán voltak vádolhatók azzal, hogy e kényes egyensúlyt hosszabb távon megtalálták volna.

2.5. Érdekvényesítés vs. szakmaiság

A tripartit tárgyalások gazdaságpolitikai kérdésekről mindig két megközelítés egységét kell hogy jelentsék. Egyrészt e tárgyalások folyamán jelenítik meg érdekeiket a résztvevő felek, és csak a döntések ilyen előkészítése után várható, hogy a végrehajtás valóban sikeres legyen, azaz a tárgyaló felek cselekvő közreműködésével menjen végbe. Jelenti azonban e tárgyalási folyamat azt is, hogy a felek szakmailag kiérlelt álláspontot fogalmaznak meg, a vitákban kiderül egy-egy intézkedés rendszerszemléletű hatásmechanizmusa, egyéb, az előterjesztők által figyelembe nem vett hatások, következmények és köl-

csönhatások. A szakmailag kiérlelt álláspontok képviselője feltételezi azonban azt is, hogy a kormányzat a maga részéről biztosítsa ennek feltételeit, fontos gazdaságpolitikai kérdéseket (pl. nemzeti fejlesztési terv) ne néhány napos határidővel bocsásson vitára, illetve biztosítsa a megfelelő adatszolgáltatást annak érdekében, hogy a konzultációban résztvevő felek „egy kottából zenéljenek”, azaz ugyanolyan információkkal rendelkezzenek, mint a kormányzati oldal.⁷

Európai uniós partnereinknél tapasztalható, hogy a tárgyalások során a szakmaiság szinte legfontosabb követelményként jelenik meg. Gyakran biztosítják ennek szervezeti feltételeit (pl. állami segítséggel fenntartanak Kisvállalkozási Kutató Központot, kamarai érdekképviseleti és egyéb tréningközpontokat; folytatnak saját adatgyűjtést és publikálnak stb.). Nálunk ez még javarészt hiányzik.

3. Komplexitás

3.1. A szabályozók konzisztenciája

Számtalan példát lehet sorolni arra, hogyan hatnak ellentétes irányban a különböző szabályozók. Gyakori, hogy amit adóztatási eszközökkel ösztönözni kívánnánk, azt a társadalombiztosítási előírások nehezítik, gyakori, hogy egy tevékenység preferált, ugyanakkor feltételei hiányoznak stb.

A szabályozók konzisztenciája sérülésének az egyszerű szakmai hibákon kívül két oka lehet: vagy a megfelelő érdekegyeztetés, előzetes tárgyalások hiánya, vagy éppen a túlzott érdekérvényesítés. A tárgyalások hiánya vagy eredményeinek negligálása vezethet oda, hogy az apparátus valamilyen ellenőrzési, szabályozási vagy egyéb érdeke felülkerekedik és maga alá gyűri a társadalmilag hasznos tevékenységet folytatók érdekeit. Különösen adótörvények esetében tapasztalhatunk olyasmit, hogy a szabályozás maga életszerűtlen, a törvény gyakorlatilag betarthatatlan. (Ilyen például, amikor az áfavisszafizetést attól teheti függővé az APEH, hogy a partner befizette-e már az adott tranzakcióból reá háruló áfakötelezettséget. A befizetésre ugyanis nemcsak ráhatása nincs a szerződő vásárló partnernek, de informálódási vagy ellenőrzési lehetősége sincs.)

3.2. A rendszerszemléletű megközelítés követelménye

Egy nemzet gazdasága hihetetlenül összetett, bonyolult, komplex rendszer. Csak a leg-ritkább esetben (szinte sohasem) működik úgy a gazdaság, hogy egy adott intézkedésnek egy adott (várt) hatása lenne. A munkanélküliek újrafoglalkoztatását segítő aktív

munkaerőpiaci politika várt hatása a munkanélküliek számának csökkenése, s ezzel a segélyezésre fordított passzív eszközök csökkenő felhasználása, de eredménye egyben az szja-bevételek növekedése, az áfabevételek növekedése (magasabb jövedelméből a dolgozó többség fogyaszt), a tb-bevételek növekedése, sőt, a tb-kiadások csökkenése (a munkanélküliség önmagában is egészségügyi rizikófaktor), az érintett vállalkozások növekvő teljesítménye stb.

3.3. A kritikus tömeg

A különböző szabályozók meghatározásakor figyelemmel kell lenni arra is, hogy a társadalomban (s így a gazdaságban is) működik a „kritikus tömeg” törvénye. Ez azt jelenti, hogy a tervezett módosulásnak minden esetben el kell érnie egy bizonyos mértéket ahhoz, hogy a gazdasági élet szereplői valóban érzékeljék, a változtatással elérni kívánt hatás bekövetkezik. Nincs sok értelme tehát egy-másfél százalékkal változtatni akár lefelé, akár felfelé a tb-járulékot vagy akármilyen más adómértéket.

Aligha van bárki is, aki pontosan meg tudná mondani, mi is a kritikus tömeg szám-szerű értéke. Azt lehet mondani, hogy a százalékosan 10%-os változást meghaladó más ellenható tényezővel nem ellentételezett, és „jó sajtójú” változások már valószínűleg elérik ezt a tömeget. Az 5% alatti változások nagy valószínűséggel alatta vannak. (Itt az alappennyiség százalékról beszélünk és nem százalékpontokról, egy 40 százalékos tb-járulék-nak a 10 százaléka tehát 4 százalék.)

4. Közüzemek, keretfeltételek, infrastruktúra-fejlesztés

4.1. Tradicionális infrastruktúra

Az a terület, ahol az államnak legmarkánsabban „bent kell lennie a gazdaságban”, ahol az állami aktivitás nem zavarja össze a piacot, elsősorban az infrastrukturális fejlesztések területe. Ezek az aktivitások ráadásul nemcsak EU-konformak, de gyakran EU-támogatottak is, Brüsszelből kiegészítő támogatásokat kaphatunk hozzájuk.

A tradicionális infrastruktúra, amint ez közhírré vált, a közutak, a vasút (külön ágazatként megemlítve a vasútbiztonsági berendezéseket), a kommunikáció, a lakásépítés és lakásellátás, a környezetgazdálkodás és környezetvédelem, víz- és villamosenergia-ellátás, valamint a városi és helyi tömegközlekedés, és végül, de nem utolsósorban a kutatásfejlesztés.

Az elmúlt években sikerült felszámolni Magyarország elmaradottságát telefonía tekintetében. Továbbra is kritikus azonban a közlekedési, illetve az informatikai infrastruktúra helyzete.

Lakásépítésről, ezen belül különösen az állami lakásépítésről mint infrastrukturális fejlesztésről sajnos keveset szoktak beszélni, holott a jól működő piacgazdaság egyik alapfeltétele a munkaerőmobilitás feltételeinek biztosítása. Ezek egyike, hogy megfelelő lakáshoz tudjon jutni az a vállalkozó (vagy éppen alkalmazottja), aki eredeti lakóhelyétől távolabb találja meg tevékenységének piacát. A lakásépítés egyébként mind szociálisan, mind a gazdasági teljesítmény szempontjából a hazai viszonyok között a legjelentősebb húzóágazat lehetne, az ipar egészére tovagyűrűző hatását tekintve, azzal a szerepkörrel, amivel a gépkocsiipar rendelkezik a szerencsésebb iparosodott országokban.

4.2. Üzleti infrastruktúra

Az üzleti infrastruktúra körébe adatbankok, tanácsadóhálózatok, banki infrastruktúra, információs hálózatok és hasonló létesítmények tartoznak. Ezek jelentős részét, hasonlóképp, mint a hagyományos infrastruktúrában a telefóniát, üzleti alapon is kiépítik szervezetek, hálózatok. Másik részük azonban minden fejlett ipari országban állami támogatással működik, már csak azért is, mert az államilag elfogadott, preferált iparpolitika vagy gazdaságpolitika végrehajtásának fontos eszköze.

A magunk részéről az üzleti infrastruktúránál említjük meg a kutatásfejlesztés témakörét, bár kétségtelen, a K+F az infrastruktúra mindhárom nagy területénél megemlíthető lenne. Itt kell azonban szólni arról, hogy Magyarország az európai mezőny hátsó traktusában van a GDP K+F-re fordított százalékaiban csakúgy, mint az 1000 főre jutó találmányok és bejegyzett szabadalmak számában vagy az új termékek bevezetésében. Holott a holnap versenyképessége pont ezektől a mutatóktól függ, és ezen a területen az állam szerepvállalása elengedhetetlen. Van, ami alapvetően forrásigényes, van azonban jó néhány olyan terület, ahol viszonylag kis ráfordításokkal is jelentős eredmények érhetők el. Például központi forrásokkal lehetne támogatni a fejlesztési forrásokkal nem vagy alig rendelkező mikro- és kisvállalkozások szabadalmi tevékenységét, mind a szabadalmak bejegyzése, mind felhasználása terén.

4.3. Humán infrastruktúra

A humán erőforrások biztosítása az európai integráció egyik legkritikusabb feltétele. Itt megemlítenénk három kulcsterületet:

- szakmai képzés,
- vállalkozói, gazdálkodási ismeretek,
- nyelvtudás.

Mind a három területen jelentős és csak lassan felszámolható elmaradottságunk van.

5. Kezdő és működő vállalkozók támogatása

5.1. Adminisztrációs terhek csökkentése

Kétségtelen, a Magyarországon bejegyzett 1,7 millió – és valószínűleg működő mintegy 1 millió – vállalkozás statisztikailag azt jelenti, hogy nem új vállalkozások létrejöttének ösztönzésére kell helyezni a hangsúlyt, hanem a már működő vállalkozások versenyképességének javítására, túlélési esélyük növelésére. Ennek ellenére egy gazdaság akkor működik egészségesen, ha benne évente jelentős számban alakulnak új piaci szervezetek, miközben az életképtelenek kihullanak. A vállalkozások kihullása azonban a piaci erők játéka, a következménye kell hogy legyen, és nem annak, hogy nem tudnak megfelelni különböző adminisztratív, bürokratikus vagy más előírásoknak, vagy éppen kormányzati, fiskális mohóságnak.

5.2. Piackonform megközelítés

Szükségtelen és káros mindenféle „kezdők gyámolítása” program. Az, hogy a vállalkozásba kezdőnek több százezer forintot adjanak ajándékba, ugyanannyira elhibázott koncepció, mint az volt, amikor tömegesen „gyártották” a taxis vállalkozókat a munkaerőpiaci központok. Ezek a közvetlen támogatások ellentétesek az EU-gyakorlattal is.

Piackonformnak azok az eszközök tekinthetők, amelyek terheket osztanak meg a vállalkozók és az állam között, úgy azonban, hogy minél sikeresebb valaki, annál többet realizál az adott előnyből. (Ilyen például, amikor egy felvett hitel kamatát vagy annak egy részét a vállalkozó leírhatja adójából, hiszen ezzel csak akkor tud élni, ha van elegendő befizetendő adója, amiből jóváírja az adott összeget.)

5.3. Hozzáférhető, naprakész forrástérkép

A különböző vállalkozásokat (is) támogató pénzügyi források centralizációja vagy koordinációja alighanem hiú ábránd, és az is kérdéses, hogy egyáltalán kívánatos-e. Az azonban mindenképpen tény, hogy a vállalkozókhoz kevésbé jutnak el azok a lehetőségek, amelyekkel élhetnének.

Zárszó

Nagy örömmre szolgált volna, ha bő 10 évvel ezelőtti kormányzati programköveteléseimből a benne foglaltak felét ki kellett volna húzni, gondolván arra, hogy ma már fölösleges olyasmit követelni, ami egyébként megvalósult. Húznom nagyon keveset kellett, és az előző oldalak nagy száma mutatja, van tere, van lehetősége a kormányzatnak a vállalkozásfejlesztésben. Ugyanakkor az is kétségtelen, jogos az előadás címe: kevesebb több lenne, azaz ha a kormányzat kevesebb „vállalkozásfejlesztési projektet” népszerűsítene, de többet tenne a keretfeltételek biztosítása érdekében.

Jegyzetek

¹ Szerző: Dr. Szirmai Péter, egyetemi docens, BCE-KFK

² Nem véletlen, hogy Magyarország és Lengyelország voltak a 80-as évek reformjainak élharcosai, hiszen Lengyelországban a civil társadalmat a vallás és az egyház, míg Magyarországon a második gazdaság szervezte meg. Ennek elemzése szétfeszítené jelen dolgozat terjedelmi kereteit, azonban látni kell, hogy a második gazdaság elnevezés csálóka, korántsem valami elhanyagolható, jelentéktelen, „holmi kis második” gazdaságról van szó, hanem terjedelme sokszor az első gazdasággal vetekedett.

³ Ha föllapozzuk ennek az időszaknak az újságait, láthatjuk, hogy fordítva működött a dolog, nagyon is sok kormányzati elképzelés volt, és éppen ez jelzi, hogy hiányzott a valódi stratégia, hiszen ahol 5-10 kormányprogram vetélkedik, ez egyenlő azzal, mintha egy sem lenne. Az Antall-kormány nem a vállalkozásfejlesztéssel volt elfoglalva, hanem az ország gazdaságilag recsegő-ropogó hajójának víz felszínén tartásával.

⁴ Tegyük hozzá, a cseh megoldásnak megvolt a maga védhető logikája, hiszen abból indultak ki, hogy a nemzetgazdaság minden adott pillanatban fennálló, azaz 40 év alatt létrehozott java azon polgárok munkájának az eredménye, akik e javakat létrehozták. Az eredmény élvezete tehát őket (őket is) illeti meg. Bebizonyosodott azonban, hogy bár e logika helytálló, mégsem tehető ilyen adományjelleggel felelős tulajdonossá „a nép”, és a kupon által képviselt tulajdoni hányadok igen hamar kevesek kezén koncentráálódtak.

⁵ Tegyük hozzá, az itt bírált gyakorlatot annak idején az Európai Unió is igen erősen ösztönözte, sőt, a források jelentős részét is a Phare-pénzekből az EU biztosította.

⁶ Ez a kikötés egyébként teljesen érthető volt az adott feltételek közepette, hiszen meg kellett akadályozni, hogy valaki felvegyen mikrohitelt forgóeszköze, x% kamatra, és saját rendelkezésre álló tőkéjét pedig berakja a bankba 2x kamatra. Ekkor gazdaságilag teljesen indokolatlan haszonra tett volna szert.

⁷ A technika, az információs technológia mai szintjén számtalan megoldás kínálkozik arra, hogy a partnerek akár jelszóval hozzáférhető, nem teljeskörűen publikus információkat is megkaphassanak, szükség esetén biztosítsák ennek bizalmas kezelését stb. A KSH-t ugyanakkor ösztönözni kellene a megfelelő adatok biztosítására.

Irodalomjegyzék

Kállay László–Imreh Szabolcs (2004): A kis- és középvállalkozás-fejlesztés gazdaságtana. Aula, Budapest.

Nagy Piroska (2007): Induló vállalkozások piacelemzése az IT szektorban. Kézirat, Budapest.

Dr. Gellén Márton

Ha válság, akkor reform

Kalandozás a közigazgatási reformok forrásvidékén

Bevezetés

Minden nagyléptékű társadalmi-gazdasági átalakulás kitermeli a fennálló struktúrák reformját. Akárcsak Magyar Zoltán és munkatársai a nagy gazdasági világválság idején, a mai reformerek és kutatók is szükségét érzik, hogy megtegyék javaslataikat a magyar közigazgatás, végső soron pedig a magyar állam új, kívánatos jellegzetességeinek meghatározására.

A rendszerváltás kezdeti időszakában a magyar állam jelentős és széles körben elemzett átalakuláson ment keresztül. Megszületett a plurális demokrácia, valamint a szociális piacgazdaság jogi és közigazgatási intézményrendszere. Az államot érintő gondolkodás dogmatizmusának veszélyére az Ayres–Braithwaite szerzőpáros már 1992-ben felhívta a figyelmet, amikor kimondottan térségünknek címezte a következőket: „Legfőbb reményeink egyike e könyvvel kapcsolatban, hogy művünket legalább néhányan elolvassák Közép-Európában és a Szovjetúnióban. Amint a bénító túlszabályozás problémáit megismertük, fontosnak tartjuk, hogy megismerjék a Nyugat fájdalmas hibáit, és ne essenek a libertarianizmus áldozatául, amely minden szabályozást rossznak ítél, és el kíván törölni. Jóllehet a Szovjetúnió és Közép-Európának jelentős deregulációra van szüksége, egyúttal új szabályozási rendet is létre kell hozni...”¹ Az új szabályozási és működési rend kialakítása, beleértve a nagy állami ellátórendszerek és legfontosabb szakpolitikák valódi átalakítását, 20 éven keresztül – bár történtek kísérletek, amelyeket részben bemutatunk – elmaradt.

Az átalakulás időszakának közjogi kezdetétől, 1989-től számítva eltelt két évtizedet követően bekövetkező világgazdasági válság és járulékal hirtelen napvilágra hozták a magyar állam belső ellentmondásait. Az ellentmondások természetesen ismertek voltak az elemzők előtt,² azonban a hétköznapi életben nem kellett ezekkel közvetlenül szembesülni. Ezek közül a napi kommunikáció előterében a finanszírozási problémák állnak, különösen, mióta 2008 szeptemberében és októberében a magyar állampapírokból a külföldi tulajdonosok 600 milliárd forintot vontak ki, és ezzel befektetések egyhatoda eltűnt az országból.³ Ezt követően, mivel a magyar államkötvények még jelentős felár mellett sem voltak eladhatók, államunk az IMF-hez fordult segítségért, amely szereplő joggal várja el,

hogy hazánk végrehajtsa azokat a lépéseket, amelyek a jövőben gazdálkodását fenntartható pályára állítják.

Álláspontunk szerint a magyar állam válsága nemcsak gazdálkodási, végképp nem csak finanszírozási, hanem komplex, működési eredetű. Az állam súlyos működési hibái nem önmagukban állnak, hanem benyomulnak a társadalmi térbe, ahol az állam belső nehézségei folytán nem tudja ellátni a társadalom által rábízott funkciókat, hanem torz módon, bővítetten újratermeli a kibontakozó társadalmi válságot.⁴

Tegyük fel, hogy a 2010. évi költségvetés megoldja mindazt, amit tisztán fiskális eszközökkel meg lehet oldani. Elemzésünk lényegi kérdése az, hogy amennyiben mindez sikerül, az eredmények stabilizálásához, a valóban szükséges strukturális reformok⁵ elvégzéséhez milyen tapasztalatok állnak rendelkezésre, és ezekből milyen következtetések vonhatók le.

I. Kormányzati reformok eddig

A reformot kikényszerítő körülmények

A magyar állam szervezete fokozatosan növekvő finanszírozási nyomás alá került. Ezen állítás illusztrációjára alkalmas a következő táblázat, mely azt mutatja, hogy a központi költségvetés egyenlege hogyan alakult az adott évben.

A központi költségvetés egyenlege⁶

2005. tény	2006. tény	2007. tény	2008. tény	2009. terv
-547 802 millió Ft	-1 961 632 millió Ft	-1 398 117 millió Ft	-861 732 millió Ft	-660 792 millió Ft

Forrás: KSH

A táblázatból kitűnik a 2006-os választási év sajátosan kiugró adata, illetőleg a 2008-as és 2009-es agresszív kiadáscsökkentési politika eredménye.

Fontos azonban hangsúlyozni, hogy az államreformként elnevezett átszervezési és kiadáscsökkentési törekvés időben megelőzte az említett drasztikus kiadáscsökkentési politikát. Leszögezhető, hogy a kormányzati kiadáscsökkentési és átszervezési reformokat összességében államreformként megfogalmazó kormányzat fő motivációja a működési kiadások lefaragása volt.

Az államreformra vonatkozó intézményi vizsgálatok

Módszertani megjegyzések

A magyar állam önmagára vonatkozó tevékenysége szükségszerűen politikailag érzékeny terület. A hivatalos politikai kommunikáció tevékenységére az események, történések lehető legkedvezőbb színben való feltüntetése a jellemző. Emiatt a belső folyamatok kívülről való elemzése megalapozott adatok hiányában meglehetősen nehéz. A kényes, kínos témák kutatása kutatói szempontból vonzó, azonban az elemezhető adatok megszerzése fokozott erőfeszítést igényel. Ez világjelenség. A 2001-es év közgazdasági Nobel-díjasa, Joseph E. Stiglitz – vitán felül álló közpénzügyi jártassága⁷ ellenére – egy volt köztisztviselő, Linda J. Bilmes⁸ segítségével kellett hogy támaszkodjon az iraki háború költségeinek kiszámításához.⁹ Daniele Ganser a svájci Szövetségi Technológiai Intézet (ETH, Zürich) egyenesen az Egyesült Államok információszabadsági törvényére (Freedom of Information Act) alapított pereskedést¹⁰ választotta kutatási módszerként az empirikus adatok felvételéhez. További lehetőség azoknak az állami szerveknek a megállapításait elemezni, amelyek feladatukból fakadóan szintén empirikus adatokat elemeznek.

Az Állami Számvevőszék

0901-es számú jelentésének megállapításai

Mint a 0901-es számú, a Magyar központi közigazgatás modernizációjának ellenőrzéséről szóló ÁSZ jelentés is megállapítja,¹¹ a modernizációs pálya már eredetileg is szétforgácsolt volt, az egyes ágazati, illetőleg informatikai törekvések nem voltak megfelelően koordinálva,¹² a nekibuzdulások és megtorpanások sorában lényegileg csak a kidolgozatlanság, következtetlenség volt közös. A magyar kormányok 1992¹³ óta sorozatosan bocsátottak ki határozatokat a közigazgatás korszerűsítését illetően. Ezek visszatérő témái a következők: döntéshozatali mechanizmusok korszerűsítése, összkormányzati szempontok jobb érvényesítése, feladatok és hatáskörök ésszerűsítése, szervek tipizálása, dereguláció (többféle értelemben), hatásvizsgálatok fejlesztése, teljesítménymérés, e-közigazgatás fejlesztése. A kormányzat által 2006-ban, a választásokat követő tervezési periódusban felhasznált (részben tanácsadói) szakértői anyagok¹⁴ azt a vélekedést erősítették, hogy bár létszámában a magyar közigazgatás nagyjából megfelel a régiós országok átlagának, működési kiadásai jelentősen magasabbak.¹⁵ Míg például az állami működési kiadások 2005-ben a GDP 11,8%-át tették ki Görögországban, 9,5%-át Csehországban, 10,1%-át Szlovákiában, 9,7%-át Szlovéniában, addig Magyarországon 12,7%-át.¹⁶ Fontos korrekciós tényezőként kell azonban figyelembe venni, hogy a működési költségek közé szá-

mítja az Eurostat az állami működés finanszírozásának költségét is – tekintet nélkül arra, hogy az eredeti addicionális forrást melyik működési területre fordították. Tehát a magas külső finanszírozás mérséklése iránti természetes igény, továbbá a működési költségek lefaragása iránti törekvés együttesen hatott a hatékonyságot növelő, költségeket csökkentő törekvések irányába. E ponton fel kell idézni, hogy „Magyarország a világ egyik legeladódottabb országa, 2005-ben adósságszolgálati mutatója messze meghaladta a latin-amerikai országokét, amelyeké a megelőző öt évben jelentősen csökkent, míg a hazai eladódottság mértéke erőteljesen növekedett. A közép-európai országokkal összehasonlítva kitűnik, hogy csak Lengyelország van hasonló helyzetben, de például Románia, Szlovákia, Bulgária pozíciója sokkal kedvezőbb.”¹⁷

Megállapítható, hogy a reformok során a kormányzat valóban elért bizonyos működési költségcsökkenést, azonban nem a kívánt mértékben. „Ennek oka, hogy a közsféra, és ezen belül a központi szervek létszámának alakulása a költségvetés pozícióját vagy a gazdaság teljesítményét csak áttételesen és késleltetve befolyásolja. Az előző évhez képest 2007-ben a GDP közel 1,3%-ával kevesebb volt a kormányzati szektor működési kiadása (17,9%), ami 320 Mrd Ft-tal kisebb kiadást jelentett. A csökkenés elsősorban az önkormányzati szektort érintette és nem a hatékonyságnövelésen, hanem a források szűkítésén alapult.”¹⁸ Mint az ÁSZ által végzett vizsgálat kimutatta, a működési költségek csökkenése valóban megtörtént, de a hatékonyság nem javult ezzel párhuzamosan. Ilyen módon matematikai bizonyossággal állítható, hogy a működés színvonalának, az ellátott területek terjedelmének csökkentése volt a reformnak nevezett megszorítási program ára.

Hogyan tekintjük azt az állami működést jelentős mértékben érintő intézkedéscsomagot, amely ez idáig a legnagyobb kiterjedésű volt? Alkalmasabbá tette-e a reform a magyar államot a később reá nehezedő válság kivédésére?

A kérdés megválaszolásához először jellemeznünk kell a történéseket a fellelhető empirikus vizsgálatok alapján, majd ezek vizsgálatait összegezve vonjuk le továbblépési javaslatainkat.

Az Állami Számvevőszék 0901. számú jelentése szerint a 2006-os választási évben a működési kiadások a GDP 19,2%-át tették ki, az elképzelés pedig az volt, hogy 2009-ben a működési kiadások a GDP 15,2%-át, 2010-ben pedig 14,5%-át fogják kitenni.

2006-ban a korábbi állami, közigazgatási korszerűsítési, egyszerűsítési törekvések kétségkívül pozitív fejleménye volt a központi költségvetési szervek körét klasszifikáló 2006. évi LVII. törvény megalkotása. Önmagában további kedvező fejlemény volt az Államreform Bizottság létrehozása, hiszen az erőfeszítések egy centrumba összpontosítása az ambíciózus reformprogram előfeltétele volt. E szervezeti egység a Miniszterelnöki Kabinet Titkárságán kapott helyen, az államreformért felelős kormánybiztos irányítása alatt. A probléma abban állt, hogy az Államreform Bizottság úgy fogott hozzá a munkához 2006-ban, hogy működésének legelőkelőbb paraméterei sem voltak tisztázva.¹⁹

Ennek oka álláspontom szerint kettős:

A fontosabbik ok természetesen politikai. Bármilyen átfogó felhatalmazással rendelkező központi közigazgatási, kormányzati entitás képes pillanatok alatt jelentős hatalmi tényezővé válni az által, hogy az általa utasítható, befolyásolható, ellenőrizhető szervek munkáját direkt vagy indirekt eszközökkel irányíthatja, orientálhatja, esetenként azok érdekei ellenére. A politikai túlhatalomtól való félelem lehet a döntő ok abban, hogy – noha kezdetben a Miniszterelnöki Kabinetben, tehát a lehető legcentrálisabban elhelyezett – Államreform Bizottság nem vált a reformot koordinálni kész, a felmerülő konfliktusokat azonnal megoldani, orvosolni, a vitákat eldönteni képes szervezetté.

A másik ok szintén nem elhanyagolható. Jóllehet az Államreform Bizottságnak rendelkezésére állt vagy állhatott volna a létező nemzetközi példák és szakirodalmak teljessége, a műfaj alapvető törvényszerűségeit tudatlanságból, emberi gyengeségből vagy a politikai sürgetés hatására teljes mértékben figyelmen kívül hagyták.

Ezek alapján az Állami Számvevőszék 0901-es jelentése joggal állapítja meg a következőket:

1. Nem rögzítették, hogy mit értenek közigazgatás alatt, mi a reform alá vont terület.
2. A reformerek nem alkottak sem átfogó, sem intézményi, sem ágazati stratégiát, ami kijelölte volna az adott aktor reformpályáját.
3. „Elmaradt a feladatok teljes körű megvalósításához az elfogadott beavatkozási területek részfeladatainak, azok prioritásainak, felelőseinek, ütemezésének, forrásaiknak a meghatározása, továbbá a különböző projektek közötti szakmai-időbeli összhang megteremtése.”²⁰
4. A reform előkészítésénél nem számoltak az adottságokkal és az erőforrásokkal: „nem mérték fel valójában a szükséges költségvetési, időbeli, humán, vezetői elszántság stb. erőforrások nagyságát”.
5. Sem az előkészítés, sem a megvalósítás során nem került sor a Kormány mint testületben működő döntéshozó szerv munkájának elemzésére.
6. Nem került sor a Miniszterelnöki Hivatalnak mint az összkormányzati érdekek központi közigazgatásbeli letéteményesének átvilágítására abból a szempontból, hogy hogyan lehetne alkalmassá tenni a reformfolyamatban reá háruló feladatok ellátására.

Fontos felidézni, hogy az ÁSZ-jelentés interpretációja némileg eltér más szerzőknél. Így Sárközy Tamás véleménye szerint „a Gyurcsány-féle államreform – az Állami Számvevőszék jelentése szerint is – ténylegesen sikereket ért el, főleg a fogyókúra megindítása és a költségcsökkentés (és sajnos nem a szakmai színvonal-emelés) terén”.²¹

II. Az államreform-kezdeményezést érintő elemzői megállapítások

„Minőségi vagy szakmailag színvonalatlan jogszabály-előkészítő tevékenység felé haladunk?” – teszi fel a kérdést Verebélyi Imre visszatekintő írásában. Álláspontja szerint e „kérdésfeltevés sajnos nem retorikai, hanem valóságos. 1987 után lassan és fokozatosan, de a minőségi jogalkotó tevékenység felé fejlődtünk. 1989-ben a nyugati deregulációs metodikák átvételével kezdeti előnyökhöz jutottunk a térség más szocialista országához képest. A rendszerváltás jogállami regulációs adaptációi után 1994-ben hozzákezdtünk a deregulációs metodikát meghaladó regulációs metodikáknak a hazai jogszabály-előkészítő és felülvizsgáló mechanizmusba való beépítéséhez, amit az OECD- és az EU-tagfelvételi eljárásaink, illetve a későbbi tagságunk jelentős módon segített és kiterjesztett. Sajnos azonban az elmúlt nyolc évben lelassult, majd lényegében leállt a jogszabály-előkészítő és felülvizsgáló közigazgatási tevékenység nyugati típusú, a fejlett világ nemzetközi szabálya sztenderdjeit követő továbbfejlesztése.”²²

Szabályozási „impotencia”. Hajnal György²³ e kifejezéssel illeti, hogy a szabályozó hatóság képtelen a kívánt hatás elérésére. Ennek oka, hogy a megalkotott (helyi) jogszabályok többnyire nem fordítanak figyelmet a konzekvensen jogon kívüli magatartást tanúsító jogalanyok részéről a jogkövető magatartás kikényszerítésére (ius imperfecta). A jogalkotó tehát a „kinti” valóságból hozzá érkező impulzusokat figyelmen kívül hagyva eleve általános jogkövetést feltételez.

A minőségi jogalkotás problematikája

A jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény (a továbbiakban: Jat.) alapvető szinten meghatározza azokat a minőségi kritériumokat, amelyeket a jogszabályoknak teljesíteni kell.

A Jat. alapvető problémákkal terhes, és sajnálatos módon nem lehet kijelenteni róla, hogy kimeríti a minőségi jog követelményeit, mégis tartalmaz olyan, a minőségi jogalkotást illető szabályokat, melyeket a jogalkotás folyamatában alkalmazni kell (Jat. 17–20. §).

Végző soron a jogrendszer egésze legyen alkalmas a kitűzött cél elérésére a szakminiszter és az igazságügyi (igazságügyi és rendészeti) miniszter felelőssége mellett.

Megállapítható, hogy a Jat. szabályai alkalmasak arra, hogy a minőségi jog bizonyos kiinduló követelményeiként szolgáljanak. Ennek ellenére a szabályok érvényesítése tartósan elmaradt.²⁴

A minőségi jogalkotás követelményei érvényesülésének bukása a teljes magyar állam, ezen belül elsődlegesen a joghoz kötötten működő államigazgatási szervek rendszerszintű működésképtelensége felé vezet, egyúttal a hatályos jog megsértését is jelenti. Amennyiben a jogalkotási folyamat egy-egy esetben nem megy végig a törvény által megkövetelt fázisokon, az önmagában felvetheti a jogállamiság eszméjének és alkotmányos követelményének megsértését, hiszen a követelmény adott: „...a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket.”²⁵ Ha tehát a Jat. szabályaitól eltérően nem készül el egy vagy több esetben a tudományos igényű társadalmi-gazdasági elemzés, vagy a normaszöveg nem állja ki a minőségi jog próbáját, akkor nemcsak az állami működés belső zavarairól, hanem a közhatalomi gyakorlásának szabályokhoz kötöttsége elvének megsértését is tapasztaljuk.

Az Állami Számvevőszék már idézett jelentése mellett viszonylag kevés olyan empirikus adat áll rendelkezésre, amelyből a reform egészére vonatkozó következtetést lehet levonni. A továbbiakban ezek között tallózunk.

Rozgonyi Tamás kutatócsoportja²⁶ – interjúalanyok útján – nem tartózkodott a meglehetősen kemény hangú összegzések közlésétől a kormányzati reformok megítélését illetően: „...a mindenkorai politikai és államigazgatási elit teszi lehetővé a pazarlást, a párhuzamosságokat, az átláthatatlanságot azáltal, hogy kiskapukat hagy a jogszabályok között ezek biztosítására, nem hajtja végre a jogszabályokat, illetve nem ellenőrzi a betartásukat.” További, a döntések akut megalapozatlanságát magyarázó nagy erejű kijelentés a következő: „...a hatalom maximalizálását célzó politikai voluntarizmus, amely az államigazgatás legalsó szintjén is hat, csak alkalmilag, pártosan, megfellebbezhetetlenül igényelne tudást, de annak előállítását nem győzi kívánni, eszközeit, módszereit nem ismeri, minőségét megítélni nem tudja, ezért paradox módon, miközben mindenféle információ iránti igény nő, csökken a megalapozott, kidolgozott ismeretek iránti szükséglet, a politika beéri... féligazságokkal, felületes, rendezetlen információkkal.”

Az empirikus kutatás további fontos megállapítása, hogy „Kutatásunk során – s erre az elméleti és empirikus megközelítések eredményei is felhívták a figyelmünket – azt tapasztaltuk, hogy azokon a területeken, ahol gyakoriak és turbulens módon megvalósítottak a reformok, vagy egyszerűen csak a változások, szervezések és átszervezések, ott felerősödnek egyfelől a nemkívánatos társadalmi konfliktusok, másfelől egyre gyakoribbá válnak a diszfunkcionális mozzanatok.”

A reformok lebonyolításának technikai szintű hiányosságaiba enged bepillantást a Rozgonyi Tamás kutatócsoportja által közölt kérdőíves vizsgálati eredmény. Ebben többek között azt olvashatjuk, hogy az Államreform Bizottságról a reform alá vont

Ebben a helyzetben a rendelkezésre álló, a társadalompolitikai célokkal összhangban álló gazdaságsegítő államszerep kialakítására lenne szükség, de úgy, hogy lehetőleg ne a turbulensen váltakozó reformelképzelések számát növeljük, hanem egységes stratégiába illeszkedve, átlátható módon, az érdekeltek bevonásával járjanak el a reformok aktorai.

III. Hogyan végezzünk sikerrel kecsegtető reformot?

Átfogó stratégiai gondolkodás

Megítélésünk szerint el kell mozdulnunk a kormányzati kapacitás növelése és a társadalmi orientációjú kormányzás irányába, mert csak így lehet komoly esély az egyre szélsőségesebben jelentkező külső és belső turbulenciák kezelésére. A rendszerváltás államát övező környezetnek fontos eleme a külső és belső feltételek korábban nem látható mértékű romlása. A demográfiai folyamatok hosszú távra igen rossz kilátásokat vetítenek előre, gazdasági aktivitásunk Kelet-Közép-Európában a legalacsonyabbak közé tartozik, az életmunkát terhelő költségek és a társadalmi egyenlőtlenségek pedig folyamatosan növekednek. Ezért erőforrás-mobilizáló, képességerősítő kormányzati filozófiára van szükség: át kell gondolni az állami funkciókat, le kell tenni a voksot az erősítésre kiválasztott funkciók és az őket szolgáló programok mellett. Egyszerre kell erősíteni a versenyképességet és a szociális kohéziót, ami nem egyszerű feladat. A szociális kihívás mellett „A legátfogóbb problémának azt látjuk, hogy a nemzetgazdasági stratégiaalkotásnak nincs kialakult intézményrendszere és gyakorlata....a gazdaságpolitikai fordulat szinte szükségképpen hozta magával a rövid távú stratégiai szempontoknak a mérlegelését is, hát még az érvényesítésének lehetőségét. Vannak gazdasági koncepciók, de nincs stratégia...”³⁵

A következő – elkerülhetetlenül bekövetkező, és reményeink szerint életképes – reformok szükséges elemeit az alábbiakban fejtjük ki.

Álláspontunk szerint a technicista retorikájú, ad hoc állami irányítási technika nem alkalmas a kihívások megújuló hullámainak ellenálló állam alapparadigmájaként funkcionálni. A szükségszerűen keletkező és megújuló kihívások tömegének elfogadható szintű állami rugalmasság és tudatosság, tervezési-döntési-végrehajtási képesség tud csak ellenállni. Amennyiben államunk ezt nem kíséri meg, akkor tovább folytatja a társadalmi-gazdasági problémák bővített újratermelését, vagyis arra kell felkészülnünk, hogy hazánk elsőszámú közösségi intézménye, az állam (esetleg tartósan) képtelenné válik legalapvetőbb feladatainak ellátására.

Stratégiai gondolkodás érvényesítése megfelelő menedzsment útján

A menedzsmentciklus kézben tartásának problematikája a nagy szervezetek sajátos kihívása tekintet nélkül arra, hogy az üzleti vagy a közszférában működnek. Egy lehetséges modell – de nyilvánvalóan nem az egyetlen –, melyet a szerzők kimondottan a válságra jellemző amorf problémahalmazok kezelésére javasolnak, Robert S. Kaplan és David P. Norton javaslata,³⁶ melynek szakaszai a következők:

1. Stratégia kialakítása.
2. Stratégia lebontása.
3. Működés megtervezése.
4. Megvalósítás nyomon követése és tanulás.
5. A stratégia ellenőrzése és módosítása.

A folyamat mindig zárt, minden szervezeti feladatot folyamatosan figyelemmel kísérnek, és a szükségszerűen képződő tapasztalatokat beépítik a stratégiába.

A jelenlegi, fent részletesen tárgyalt helyzetből való kilábalás egyik feltétele véleményünk szerint az, hogy a zárt láncú menedzsmentciklus gondolatának át kell hatnia az állam tevékenységét a stratégiai dokumentumok kidolgozása és végrehajtása során. Szükséges lenne elmozdulni attól a jelenleg jellemző megoldástól, hogy egy stratégiai dokumentum jogi relevanciája nem egyéb, mint bármely döntéselőkészítő dokumentumé, így a vallott és a ténylegesen követett stratégia szükségszerűen elválik egymástól. A zártláncúság gondolata a belső folyamatok szabályozását és a finanszírozás területét is át kellene hogy hassa, ezáltal biztosítva a tervezés és megvalósítás (döntés-előkészítés, döntés-végrehajtás) összhangját.

A zárt láncú állami menedzsmentciklus természetes velejárója lenne ezeken kívül az állami intézkedések (szabályozók, ösztönzők, intézmények) életciklusának szabályozása, elismerve azt az empirikus valóságot, hogy az életviszonyok változása folytán az állami intézkedéseket is folyamatosan át kell értékelni. A közigazgatási döntés-előkészítés és ellenőrzés átfogó rehabilitációja, újjáépítése halaszthatatlan, különben államunk a gazdasági-társadalmi problémák bővített újratermelésének fő aktora marad.

Az állami funkciók újragondolásának előfeltétele a közigazgatási szakmai tudásbázis megalkotása, hogy a soron következő és elkerülhetetlen reform főszereplője egy világos felelősségi és feladatkörrel bíró entitás legyen, eltérően az Államreform Bizottságtól, de a korábbi Magyar Közigazgatási Intézet³⁷ modelljét is jelentősen meg kell haladni, illetőleg szélesebb profillal szükséges azt megvalósítani. Az egyközpontú közigazgatás-fejlesztési centrum kiegészülhetne intellektuális háttérintézményekkel, amelyek képesek a szakpolitikák kimunkálására, megvitatására, hogy legalább ezen intézmények eljuthassanak bizonyos szakmai meggyezésekig.

A közigazgatás morális tartalmának helyreállítása

Jóllehet a közigazgatástól joggal várjuk el, hogy technokrata módon pontosan, hatékonyan, igazságosan, jogszerűen járjon el a weberi örökségnek megfelelően, nem árt felidézni, hogy Weber a modern bürokrácia kifejlődését vallási, tehát jelentős részben morális talapzatra helyezi.³⁸ Amennyiben a köz szolgálatának elkötelezettsége erős, a racionális működési, döntéshozatali technikák könnyen elhelyezhetők rajta, illetőleg – amennyiben újak keletkeznek – a régiék gond nélkül leválthatók. Ha a morális talapzat gyenge, úgy törvényszerűen visszaélésbe vagy csak egyszerűen kudarcba fordulnak az egyébként máshol bevált módszerek is.

A morális helyreállítás munkája jelentős erőfeszítést és kitartást jelent. Egyik előfeltétele annak tudatosítása, hogy a korábbi korszakhoz képest új szabályok érvényesek: a morális kisiklásokat megbüntetik. A büntetéssel fenyegetés szükséges, de önmagában elégtelen eszköz. A példamutatás, a javadalmazás, az átláthatóság (külső és belső értelemben egyaránt, de különböző módon), a pontos nyilvántartások alapján történő számonkérhetőség és kiszámíthatóság képezi azt a fogalmi keretet, amiben a jelenlegi depresszív állapotából közigazgatásunk kivezethető.³⁹ Igen fontosnak értékelhető a remény felkeltése, és az ezzel kapcsolatos megbízhatóságkép megerősítése hosszú távú, kézzelfogható, befelé jól kommunikált reformprogramok során.

A közigazgatási reformok műfaji sajátosságainak figyelembevétele

A közigazgatási reformok sajátossága a többszemponúság. Miután a dinamizmus, sokféleség és komplexitás körülményei között, morálisan elhasználdott környezetben kell a reformot kivitelezni, fontos emlékeztetni arra, hogy a közigazgatást átfogóan megújító programok rendelkeznek bizonyos alapvető sajátosságokkal, amiket feltétlenül figyelembe kell venni.

Először is a közigazgatási reform (fellelengzősebben: államreform) minőségénél fogva nem alkalmas arra, hogy politikai hasznokat hozzon. Ennek egyik oka, hogy egy reformfolyamat „átfutási ideje minimum 8 év, de gyakran 12, sőt 16 év is...”⁴⁰ „A reformok kidolgozásának önmagában – ha az széles körű kérdőíves felméréseken is alapul – 1-2 éves időigénye van. Biztos kudarcot kódolnak be azok a reform-előkészítők, akik szűk szakmai bizottság késznek tartott indítványait kívánják megvalósítani. A reformok kidolgozása ennek alapján kizárólag governance szemléletben lehetséges.”⁴¹

Másodszor: szükséges valódi kontrollmechanizmust beépíteni. Tudomásul kell venni, hogy a mégoly precíz előkészítés révén sem lehet garantálni a sikert, emiatt valóban mű-

ködő, kézben tartott menedzsmentciklust kell alkalmazni.⁴² Ilyen módon a korrekció a reform folyamatos szellemi inputját jelenti, nem pedig az eredeti koncepció hibás voltát. Miután a politika a kezdeményező és támogató stakeholderok ellen természeténél fogva kihasználja a folyamat hibáit, általában a politikusok számára a reformprogram egy-egy kisebb vagy nagyobb hibájának kijavítása a vereség beismerésével egyenértékű. Emiatt – mivel politikusi közreműködés, támogatás elengedhetetlen – a folyamatba épített korrekciós mechanizmusoknak kell megfelelően működniük.

Harmadszor: a morális helyreállítás tudatos munkálása nélkül nem lehet a közigazgatási nagyszisztéma széles emberállományát helyes irányban tartani. A példamutatás és a külső-belső transzparenciát alkalmazó világos felelősségi rendszer igen jelentős potenciált jelent, amit nem szabad lebecsülni.

A governance szemlélet helyes alkalmazása

A hagyományosnak tekintett statikus, autoritás- és hierarchiaközpontú kormány (government) mellett a társadalmi-gazdasági szereplőkkel való kooperatív kormányzati cselekvést (kormányzás=governance) feltételez. Tág értelemben a governance egy politikai közösségnek azt a tevékenységét fejezi ki, amely a közös célok együttes erőfeszítéssel, így államhatalmi eszközökkel is történő elérését szolgálja.

A governance szemlélet alkalmas arra, hogy a történelmileg igen rövid idő alatt szétszabdalt társadalom apró csoportjai közötti érdekegyesítés, konfliktuskezelés és együttes cselekvésre mozgósítás történjen. Nem valamiféle íróasztal mellett megszülető, valóságtól idegen koncepcióról van szó. Egyrészt a governance filozófiát magáévá tette az Egyesült Nemzetek Szervezete, melynek policy transfer szerepe éveken keresztül kitartó munkával elérte, hogy az átláthatóság, nyomon követhetőség, az állampolgári részvétel követelménye a kormányzásban egyaránt ismertté vált a világon,⁴³ és fontos jogalkotási eredményekben öltött testet hazánkban is. Például az elektronikus információszabadságról szóló 2005. évi XC. törvény vagy a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló Aarhusi Egyezmény kihirdetéséről szóló 2001. évi LXXXI. törvény.

A valóságban ezek betartása igencsak problematikus. Talán a legegyszerűbb példa a Társaság a Szabadságjogokért (TASZ) hosszas pereskedése, amely révén a 2003. áprilisában történt paksi súlyos üzemzavar (amely során ténylegesen radioaktív anyag került ki a szabadba, és elpárologott az erőmű és a helyi lakosság közötti évtizedek óta gondosan épített bizalom) dokumentumaihoz hozzájutott. Az adatok titkolásával az Országos Atomenergia Ügynökség és a Magyar Energia Hivatal nyilvánvaló törvénysértést, mi több, nemzetközi egyezmény megsértését követte el.

Ki lehet jelteni, hogy a jogszabály-előkészítésben résztvevő szakmai, társadalmi szervezetek közötti általános vélemény az, hogy észrevételeiket az állami autoritás képviselői nem veszik figyelembe. E tapasztalat következménye az állami irányítás (ennek keretében a jogalkotás) nem kellően megalapozott volta, ami miatt a törvényhozás állandósított kísérletezgetésre van kárhóztatva a folyamatos módosítások kényszere alatt. A folyamatos módosítások azonban jelentősen rontják a szabályok minőségét, az állami irányítás betarthatóságának esélyét, összességében a szabályszerű működés tranzakciós költségét mind az állami (beleértve minden jogalkalmazót, így a bíróságokat is), önkormányzati, mind a piaci szereplők számára. A közbeszerzésekről szóló 2003. évi XXIX. törvény létezésének hét éve alatt mintegy 30 átfogó módosítást élt meg, mégsem tapasztaljuk a hazai vagy a nemzetközi szakirodalomban, hogy bárki is pozitív, követendő példaként írja a hazai közbeszerzési szabályokról. Pitti Zoltán szerint 1988 és 2008 között az anyagi és eljárási adójog 309 átfogó módosítást élt meg, valamint 971 jogszabályhelyen történt változtatás.⁴⁴ E számokban is szélsőségesnek ható folyamat következménye, hogy „Uralkodóvá váltak a rövid távú megfontolások (évközi korrekciók), megszűnt a társadalmi és gazdasági hatások modellezése, formálissá váltak az előzetes szakmai egyeztetések, gyengült a jogbiztonság, s mindezek következtében romlott a közteherviselési rendszer működési hatékonysága is.”⁴⁵

Ez a szám az abszurditásnak olyan fokát tükrözi, ami törvényszerűen vissza kell hogy vezessen a jogalkotási rendszer bekódolt hibáinak kiküszöböléséhez.

A hazai jogalkotásban résztvevő szakmai szervezetek tapasztalata az, hogy csak akkor veszik figyelembe (kivételektől eltekintve) javaslatukat, ha azok valamilyen nyilvánvaló apró tévedést (például elírást, téves hivatkozást) észrevételeznek. Az egyeztetési folyamatra többnyire nem szánnak megfelelő időt, több száz oldalas dokumentumok áttekintéséhez nem ritkák az egy-két napos határidők, másrészt az egyeztetések kész, szövegszerű javaslatok alapján történnek, amikor eltérő koncepciók, stratégiák megvitatására már eleve nincs lehetőség. Az egyeztetéseken a központi közigazgatás részéről szinte kivétel nélkül azok a személyek vesznek részt, akik ténylegesen az adott javaslatot készítették, így talán érthető, hogy egy-egy szakmai észrevétel nem ritkán ingerültséget vált ki a részükről, az viszont természetes, hogy az állandóan időszűkével küzdő jogi főosztályok a maguk részéről elzárkóznak attól, hogy egy új koncepció mentén, esetleg többletmunkával és idővesztéssel új szövegtervezetet írjanak egy-egy mégoly jelentős társadalmi szereplő felvetése nyomán. További ok, ami rugalmatlanságukat kiváltja, hogy arról, egy-egy szövegtervezet külső egyeztetésre mehet-e, államtitkár – azaz politikai tényező dönt – aki már mérlegeli az esetleges politikai szempontokat, és igen rossz néven veheti adott esetben, ha szakmai, társadalmi szempontok ezeket olykor felülírják.

A fenti bürokratikus folyamat a korrekciót eleve kiiktatja. Magyarozatát (a többletmunkától való, a jelenlegi morális és anyagi jutalmazási rendszer következtében tulaj-

donképpen érthető ódzkodás mellett) abban találhatjuk, hogy a rendszer akkor épült ki, amikor sokféleség, dinamizmus és komplexitás⁴⁶ még nem haladta meg ilyen kritikus mértékben azt a keretet, amit egy-egy minisztériumi főosztály kezelni, szellemileg átfedni képes lett volna. A köztisztviselők képzésének jelenlegi (bár biztató megújulás előtti) formája sem ad felkészülést a sokszor egymással is vitában álló szakmai és civil szervezetek szempontjainak valódi, tartalmi integrálásához.

A közszolgálat megerősítése

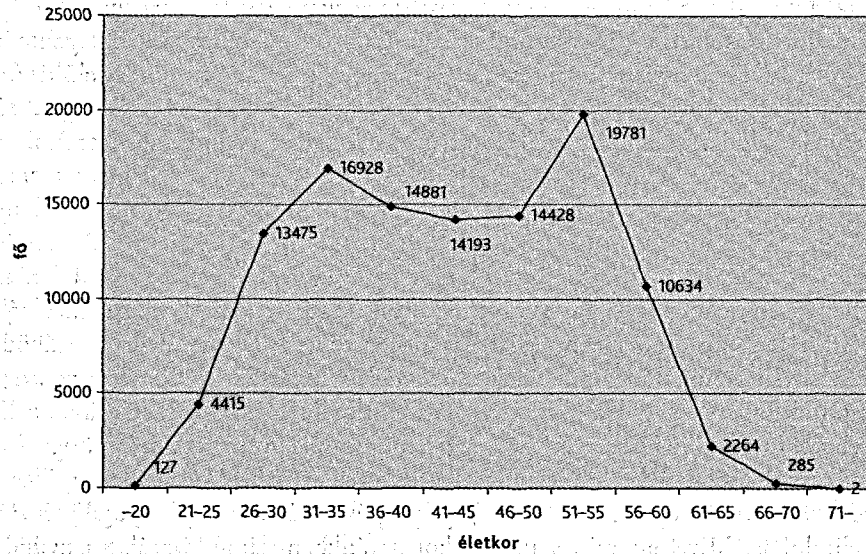
A fentiek fényében nem csoda, hogy a folyamatos változtatgatásoknak kitett közszolgálat (mintegy 18 különböző törvényben szabályozva) – amelynek kiegyensúlyozott működéséhez egyre kevésbé vannak meg a feltételek, de amely ugyanakkor versenyben van a jól felkészült munkaerőért – egyre kevésbé vonzó azok számára, akik a piaci szférában is képesek érvényesülni. Tipikus karrierút egy-egy tehetséges középvezető számára, hogy a saját ágazatában jelentős érdekekkel jelentkező vállalatnál, tanácsadó cégnél kap állást a közszolgálatban eltöltött egy évtized után. Tipikus példa lehet a magánnyugdíjpénztári rendszer elindulása. Mivel e rendszer indításakor hazánkban szinte kizárólag a nyugdíjigazgatásban voltak a nyugdíjszakmához értők, ezért a jobb anyagi elismerés fejében többen elhagyták a közszolgálatot a rátermett középvezetők közül.

„Az OECD vizsgálata szerint Magyarország is azokhoz az országokhoz tartozik, ahol kiemelkedően magas az 50 évesnél idősebbek aránya – a közszolgálatban – ... Míg más országokban az 50 és 60 év közöttiek mellett a 40 és 50 év közöttiek aránya is magas, addig Magyarországon a negyvenesek korosztályából jelentős létszám hiányzik. Az ide tartozó szakemberek a rendszerváltozás időszakában kezdték pályájukat, s vélhetőleg ők azok, akik az évek folyamán a legnagyobb számban hagyták el a közigazgatást.”⁴⁷

Figyelemre méltó az is, hogy a minisztériumok körében a „legnépesebb” korosztály a 26–30 éveseké, s csak a második legnépesebb az 51–55 éveseké. Hazafi Zoltán szerint ez alapvetően eltér az országos trendtől. Ez vélhetően arra vezethető vissza, hogy a 2001-ben bevezetett – és a fiatalok pályára vonzását prioritásként kezelő – köztisztviselői életpályaprogram elsősorban központi szinten, a minisztériumok körében fejtette ki hatását.⁴⁸ Álláspontom szerint a görbe két maximumát más tényezők is alakítják.

A fiatalok esetében a piacon nem versenyképes, illetőleg túltermelt diplomával bírók a közszolgálatban kezdhetik meg pályájukat, így nem fenyegeti őket a munkanélküliség, illetőleg például a pályakezdő jogászok esetében az a jelenség, hogy a bírósági, ügyéségi fogalmazói státuszok betöltése után maradót az ügyvédi irodák kevésbé tudják felszívni, hiszen a gyakorlati tapasztalatokkal nem rendelkező pályakezdők többnyire nem tudják foglalkoztatásuk költségeit kitermelni.

Közfoglalkoztatási viszonyban állók kor szerinti összetétele⁴⁸



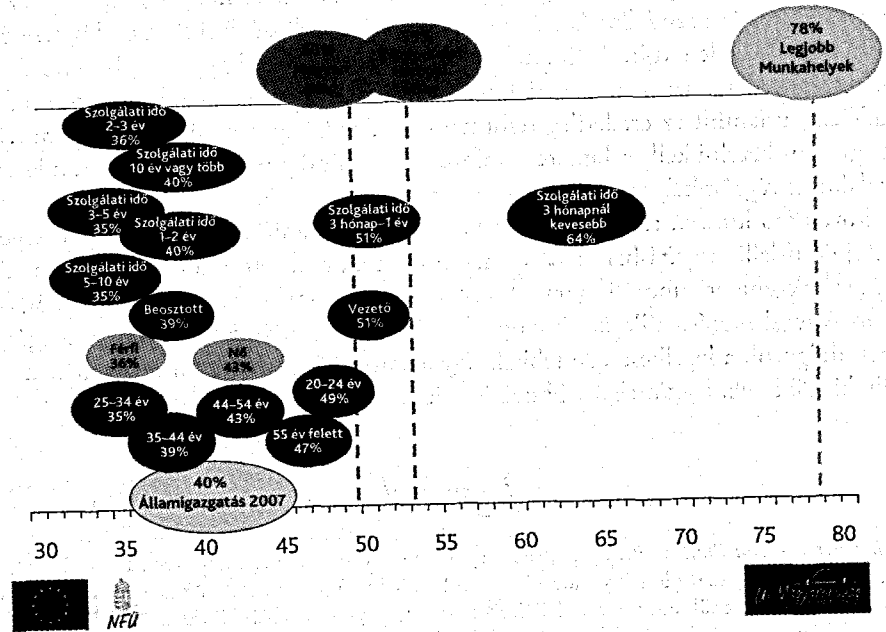
Forrás: Hazafi Zoltán: Közfoglalkoztatás a XXI. században

Az 51–55 évesek nagy tömege, akik a rendszerváltás előtti években szerezték meg szakmai gyakorlatukat, használható idegennyelv-tudással nem bírnak, és általánosan az elhelyezkedés minimális esélyei miatt nagyon nehéz helyzetbe kerülnek egy esetleges leépítés esetén, hajlandók az öregségi nyugdíjkorhatár eléréséig olyan engedményekre, amelyekre az energikus harmincas, negyvenes korosztály kevésbé. Ezen engedmények sorában első helyre kívánczik a tizenharmadik havi illetmény elvonása, második helyen a folyamatosan elvárt, de soha ki nem fizetett túlmunka, harmadik helyen a folyamatos átszervezés. Az egészségtelen korösszetétel a rossz morális állapottal is összefüggésben van, hiszen az elkeseredettség szintje könnyen eléri azt a mértéket, ahol a kilépés kínálkozik a legkedvezőbb megoldásnak.

A következő ábra mutatja a frissen belépő pályakezdő köztisztviselők igen magas elkötelezettségét, amely az életpálya első három hónapjában átlagosan 64%-os, majd rohamos csökkenésnek indul, és 2–10 éves szolgálati idő környékén a rendkívül alacsony 35–36% körül stagnál. Ez a súlyos egyéni tragédiákat, kiábrándulást tükröző számadat is magyarázza a fiatal, harmincas éveik elején járó köztisztviselők tömeges kilépését a közfoglalkoztatásból.

Köztisztviselői elkötelezettség kor szerint

Elkötelezettség demográfiai szerinti bontásban



Forrás: www.nfu.hu

A legnagyobb munkaerőpiaci verseny a gazdasági élettel közvetlenül kapcsolódó igazgatási területeken tapasztalható (pénzügyi rendszer felügyelete, versenyfelügyelet, fogyasztóvédelem stb.), ahol a tevékenységek rokon jellege, illetőleg az iparág sajátossága miatt értékes lehet a közigazgatási tudás és kapcsolatrendszer. További, nem minden esetben jogszerű és erkölcsös magatartásmenták rajzolódhatnak ki, amikor egy-egy terület felügyeleti szerveitől a korábban felügyelt iparági szereplőkhöz távozik egy közép- vagy felsővezető. Ezen esetekben az adott személy valódi értékét egyértelműen a kapcsolatrendszer, illetőleg a folyamatban lévő ügyekben általa nyújtható különleges segítség adhatja meg.⁵⁰

Rendkívül nehéz megtartani, illetve a pályára vonzani a specialistákat, akik szaktudásukat a versenyszférában is kamatoztatni tudják. A modern közigazgatásnak nagy szüksége van a több tudásterületen is otthonosan mozgó szakemberekre. Ilyen terület például az élelmiszerbiztonsági vagy az innovációs igazgatás.

Összegző megállapítások

Összességében megállapítható, hogy a hazai közigazgatás közelmúltbeli reformja az elégtelen előkészítés és a rendelkezésre álló szakmai tudás mellőzésével történő kivitelezés következtében sikertelen volt. A sikertelen kísérlet sajátossága, hogy magában hordozza a soron következő reform kényszerét, hiszen most már a zátonyra futott reformtörekvés maradványait, valamint az eredetileg reformálni kívánt közigazgatási rendszer roncsolt részeit egyaránt kezelni kell. A kudarcos reform tehát mindig megnehezíti a soron következő átalakítást végzők helyzetét.

A következő időszak reformerei a gazdaságban termelődő erőforrások szűkössége miatt felújuló fiskális szorításban kénytelenek működni, emellett a kudarcos reformnak kitett ágazatok emberi, morális kifáradása legalább ugyanekkora kockázatot, nehézséget hordoz. A rendelkezésre álló kevés empirikus felmérés alapján látható, hogy az egészségügyben dolgozók a legelkeseredettebbek, így a soron következő reformnak itt kell a legkörülményesebbnek, legkíméletesebbnek lennie.

Jegyzetek

- ¹ Ian Ayres – John Braithwaite: Responsive Regulation – Transcending the Deregulation Debate. 7. o.
- ² A hazai közigazgatástudomány művelői részéről emliteném Józsa Zoltán: Az államigazgatás feladatai a nemzetközi kihívások tükrében c. munkáját. A nemzetközi pénzügyvilágban Dr. Doomként (Dr. Végítéletként) címkeztet Roubini, Nouriel: The Rising Risk of a Systemic Financial Meltdown – Twelve Steps to Financial Disaster (A szerző a Stern School of Business, University of New York professzora) című, sokat idézett írása a nemzetközi pénzügyi intézményrendszer összeomlását vetítette előre. Az elemzők hosszú sorát lehetne még idézni, említeni, de a következtetés előre bocsátható: döntéshozóink nem érzékelték az általuk kormányzott ország helyzetének erősödő fenntarthatatlanságát.
- ³ Mosolygó Zsuzsa: Eredendő bűnök – Magyarország és a pénzügyi válság. A szerző az Államadósság Kezelő Központ vezető közgazdásza.
- ⁴ Sajó András: A társadalom működési zavarai és az államgépezet.
- ⁵ Az IMF kifejezése a kiadási szerkezet és nem a működési szerkezet átalakítására. Lásd.: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2009/cr09105.pdf>.
- ⁶ Forrás: http://portal.ksh.hu/pls/ksh/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/tabl3_07_03ia.html
- ⁷ Ld.: Joseph E. Stiglitz: Economics of the Public Sector.
- ⁸ Linda J. Bilmes a Harvard Kennedy School of Government munkatársa, a közpénzügyek szakértője, az Egyesült Államok Kereskedelmi Minisztériumának (Department of Commerce) volt munkatársa.
- ⁹ Joseph E. Stiglitz – Linda J. Bilmes: The Three Trillion Dollar War.
- ¹⁰ Daniele Ganser: NATO's Secret Armies.
- ¹¹ [http://www.asz.hu/ASZ/jeltar.nsf/0/3E41DE9BF6263983C1257540002805A9/\\$File/0901J000.pdf](http://www.asz.hu/ASZ/jeltar.nsf/0/3E41DE9BF6263983C1257540002805A9/$File/0901J000.pdf)
- ¹² [http://www.asz.hu/ASZ/jeltar.nsf/0/3E41DE9BF6263983C1257540002805A9/\\$File/0901J000.pdf](http://www.asz.hu/ASZ/jeltar.nsf/0/3E41DE9BF6263983C1257540002805A9/$File/0901J000.pdf). 4–5. o.

- ¹³ Az első ilyen határozat a sorban a 1026/1992. (V. 12.) Korm. határozat a közigazgatás korszerűsítéséről.
- ¹⁴ A kormányzat számára feltehetően egy KPMG-tanulmány, illetőleg egy OECD-tanulmány állhatott rendelkezésére a kezdetekkor.
- ¹⁵ Báger Gusztáv – Kovács Árpád: Vázlat a politika és a társadalmi-gazdasági szervezés kapcsolatáról.
- ¹⁶ Báger Gusztáv – Kovács Árpád: Vázlat a politika és a társadalmi-gazdasági szervezés kapcsolatáról.
- ¹⁷ Lóránt Károly: A Magyarország eladósodásával kapcsolatos legfontosabb tudnivalók. 34. o.
- ¹⁸ 0901-es számú ÁSZ-jelentés, 20. o.
- ¹⁹ Lásd: www.allamreform.hu
- ²⁰ 0901-es számú ÁSZ-jelentés, 10. o.
- ²¹ Sárközy Tamás: Az újraértékelendő államszervezetünkről. Mozgó Világ 2010. 5. sz. 29. o.
- ²² Verebélyi Imre: Válságban a magyar közép szintű közigazgatás – hogyan tovább? 96–121. o.
- ²³ Hajnal György: Adalékok a magyarországi közpolitika kudarcaihoz.
- ²⁴ Ennek az állításnak a bizonyítására nem készült külön empirikus vizsgálat, azonban mind a törvénymódosítások száma, mind a módosítások minősége verifikálja az állítást, amely a jogalkalmazók széles körének véleményét fejezi ki. Gondoljunk csak a jogszabályok hatásvizsgálatának rendszeres elmaradására vagy tartalmilag kiüresített gyakorlatára.
- ²⁵ 56/1991. (XI. 8.) AB határozat (ABH 1991, 454)
- ²⁶ Rozgonyi Tamás (szerk.): Államreform, közigazgatás, háttérintézmények. 126–127. o.
- ²⁷ Rozgonyi Tamás (szerk.): Államreform, közigazgatás, háttérintézmények. 240. o.
- ²⁸ Jan Kooiman: Governing as Governance. 2003. 115. o. (A szerző fordítása.)
- ²⁹ Ld. Dr. Jenei György: A közintézményi menedzsment reformjainak torz magyar folyamatai az EU-tagállamok mércéjén: hiányok, okok, megoldási javaslatok.
- ³⁰ <http://www.nbh.hu/evk2008/001menu.htm>, 2009. szeptember 10.
- ³¹ <http://www.transparency.hu/files/p/483/7654747764.doc>, 2009. szeptember 10.
- ³² Chikán Attila: Társadalmi koordinációs mechanizmusok és a közszféra.
- ³³ Szepesi Balázs (kutatásvezető): Módszertani, elméleti keretek a magyar állam működés problémáinak elemzéséhez. Munkaváltozat.
- ³⁴ Sajó András: A társadalom működési zavarai és az államgépezet.
- ³⁵ Chikán Attila: Társadalmi koordinációs mechanizmusok és a közszféra. 427. o.
- ³⁶ Robert S. Kaplan – David P. Norton: A menedzsmentrendszer közben tartása.
- ³⁷ A Magyar Közigazgatási Intézet korábban a BM, majd 2007-ig a Miniszterelnökség Fejezetből finanszírozott költségvetési intézmény volt, a közigazgatási munkához kapcsolódó oktatási és kutatási feladatokat ellátására. 2007-ben eredeti formájában megszűnt, kutatási feladatait az ECOSTAT, képzési feladatait a Kormányzati Személyügyi Szolgáltató és Közigazgatási Képzési Központ vette át.
- ³⁸ Stanislav Andresky (ed): Max Weber on Capitalism, Bureaucracy and Religion. 126–137. o.
- ³⁹ A morális-működési válságot taglaló legújabb szakirodalomhoz lásd: Gellén Márton: Stratégiai kormányzás a kihívások keresztjében. 20. o.
- ⁴⁰ Dr. Jenei György: A közintézményi menedzsment reformjainak torz magyar folyamatai az EU-tagállamok mércéjén: hiányok, okok, megoldási javaslatok. 9. o.
- ⁴¹ Dr. Jenei György: A közintézményi menedzsment reformjainak torz magyar folyamatai az EU-tagállamok mércéjén: hiányok, okok, megoldási javaslatok. 9. o.
- ⁴² Robert S. Kaplan – David P. Norton: A menedzsmentrendszer közben tartása.
- ⁴³ United Nations: Toward Participatory and Transparent Governance.
- ⁴⁴ Pitti Zoltán: Vitaanyag a Magyar Közgazdasági Társaság Fejlődés-gazdaságtani Szakosztály 2009. jan. 12-i ülésére.

⁴⁵ Pitti Zoltán: Vitaanyag a Magyar Közgazdasági Társaság Fejlődés-gazdaságtani Szakosztály 2009. jan. 12-i ülésére.

⁴⁶ Jan Kooiman kifejezései a modern, demokratikus kormányzás előtt álló kihívásokra. Jan Kooiman: *Governing as Governance*. 35–43. o.

⁴⁷ Hazafi Zoltán: Közzolgálat a XXI. században. 167–194. o.

⁴⁸ Hazafi Zoltán: Közzolgálat a XXI. században. 167–194. o. Megjegyzés: Teljes és nem teljes munka-időben foglalkoztattak, 2009. január 1-jei állapot.

⁴⁹ Hazafi Zoltán: Közzolgálat a XXI. században. 167–194. o.

⁵⁰ A mechanizmus visszafelé is működik: felügyelt területről is lehet a felügyelő állami szerv vezetőjévé emelkedni. Legutóbb lásd a Magyar Energia Hivatal esetét: http://www.hirado.hu/Hirek/2009/08/29/11/Matos_lehet_az_energiahivatal_elnoke.aspx, 2009. szeptember 3.

Irodalomjegyzék

0901-es számú ÁSZ Jelentés.

[http://www.asz.hu/ASZ/jeltar.nsf/0/3E41DE9BF6263983C1257540002805A9/\\$File/0901J000.pdf](http://www.asz.hu/ASZ/jeltar.nsf/0/3E41DE9BF6263983C1257540002805A9/$File/0901J000.pdf), 2009. május 26.

56/1991. (XI. 8.) AB határozat (ABH 1991, 454)

8001/2006. (I. 30.) IM tájékoztató

1026/1992 (V. 12.) Korm. határozat a közigazgatás korszerűsítéséről.

<http://www.nbh.hu/evk2008/001menu.htm>, 2009. szeptember 8.

<http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2009/cr09105.pdf>, 2009. január 11.

Ayres, Ian – Braithwaite, John: *Responsive Regulation – Transcending the Deregulation Debate*, Oxford University Press, UK 1992, 1995. p. 7.

Báger Gusztáv – Kovács Árpád: Vázlat a politika és a társadalmi-gazdasági szervezés kapcsolataról. *Nemzeti Érdek*, 2007/4.

Chikán Attila: Társadalmi koordinációs mechanizmusok és a közzféra. *Pénzügyi Szemle*, 2007/3–4. szám.

Ganser, Daniele: *NATO's Secret Armies*. Frank Cass, London, New York, 2005.

Gellén Márton: Stratégiai kormányzás a kihívások keresztüztüében. *Új Magyar Közigazgatás*, 2009/6–7. 20. o.

Hajnal György: Adalékok a magyarországi közpolitika kudarcaihoz, 2008. KSKZ ROP 3.1.1 programigazgatóság.

Hazafi Zoltán: Közzolgálat a XXI. században. In: *Verebélyi Imre – Imre Miklós (szerk.): Jó közigazgatás helybenjárás és visszafejlődés helyett. Századvég Kiadó, Budapest, 2009. 167–194. o.*

Jenei György: A közintézményi menedzsment reformjainak torz magyar folyamatai az EU-tagállamok mércéjén: hiányok, okok, megoldási javaslatok. *Új Magyar Közigazgatás* 2009/6–7. 9. o.

Józsa Zoltán: Az államigazgatás feladatai a nemzetközi kihívások tükrében. *Magyar Közigazgatás*, 2006/9.

Kaplan, Robert S. – Norton, David P.: A menedzsmentrendszer kézben tartása. *Harvard Business Review* 2008/5.

Kooiman Jan: *Governing as Governance*. SAGE Publications, London, 2003.

Lóránt Károly: A Magyarország eladósodásával kapcsolatos legfontosabb tudnivalók. *Nemzeti Érdek*. 2007/4.

Mosolygó Zsuzsa: Az Államadósság Kezelő Központ vezető közzgazdászának elemzése: Eredendő bűnök – Magyarország és a pénzügyi válság. <http://akkadmin.ivyportal.com/kepek/upload/2009/eredendo%20bunok.pdf>, 2009. szeptember 14.

Pitti Zoltán: Vitaanyag a Magyar Közgazdasági Társaság Fejlődés-gazdaságtani Szakosztály 2009. jan. 12-i ülésére, 2008. december 29.

Roubini, Nouriel: *The Rising Risk of a Systemic Financial Meltdown – Twelve Steps to Financial Disaster*, www.rgemonitor.com, 2008. február 5.

Rozgonyi Tamás (szerk.): *Államreform, közigazgatás, háttérintézmények*. Gondolat Kiadó, Budapest, 2008.

Sajó András: A társadalom működési zavarai és az államgépezet. *Állam- és Jogtudomány*, 2008/3.

Stanislav Andresky (edt): *Max Weber on Capitalism, Bureaucracy and Religion*. George Allen & Unwin Publishers Ltd. London, 1983.

Stiglitz, Joseph E. – Bilmes, Linda J.: *The Three Trillion Dollar War*. W. W. Norton & Co. New York, London, 2008.

Sárközy Tamás: Az újraértékelendő államszervezetünkről. *Mozgó Világ*. 2010. 5. szám 17–34. o.

Stiglitz, Joseph E.: *Economics of the Public Sector*. W. W. Norton & Co. New York, London, 1986, 1988.

Stumpf István – Gellén Márton: A jó kormányzás felé. In: *Verebélyi Imre – Imre Miklós (szerk.): Jó közigazgatás helybenjárás és visszafejlődés helyett. Századvég Kiadó, Budapest, 2009.*

Szepesi Balázs (kutatásvezető): *Módszertani, elméleti keretek a magyar államműködés problémáinak elemzéséhez*. Munkaváltozat, 2008. január, Budapesti Corvinus Egyetem, kézirat.

United Nations: *Toward Participatory and Transparent Governance*. United Nations, New York, 2007.

Verebélyi Imre: Válságban a magyar középszintű közigazgatás – hogyan tovább? In: *Verebélyi Imre – Imre Miklós (szerk.): Jó közigazgatás helybenjárás és visszafejlődés helyett. Századvég Kiadó, Budapest, 2009.*

Függelék

Magyary Zoltán Szakkollégium

A Magyary Zoltán Szakkollégium a Budapesti Corvinus Egyetem Közigazgatás-tudományi Kara által 2001-ben alapított, széles látókörű, közigazgatási értelmiség képzésére hivatott szakmai szervezet. Az egyetemi oktatás elméleti alapjain túl, a hazai és nemzetközi közigazgatási ismeretek továbbadásával, magasabb szintű szakmai felkészültséget és idegen nyelvi tájékozottságot kíván biztosítani tagjainak a közigazgatás területén. A szakkollégium alapvető célja, hogy összefogja a Közigazgatás-tudományi Kar hallgatói közül azokat, akiknek igényük, hogy az egyetemi-főiskolai évek alatt a kötelező követelményeken túl, az alapvető szakmai képzésen kívül valami másban is részt vehessenek. Éppen ezért a szakkollégium keretein belül rendszeresen kerülnek megrendezésre különböző vitáestek, kurzusok, előadások, amelyek egy része idegen nyelven is elhangzik.

Fontosnak tartjuk a más szakkollégiumokkal való kapcsolattartást is. Ennek keretében lehetőségünk nyílik nagyobb hallgatóságot vonzó, aktuálpolitikai kérdéseket vitató konferenciák szervezésére. Nem feledkezünk meg azonban az iskola falain kívüli lehetőségekről sem, hiszen egyre több közigazgatási és államigazgatási intézménybe sikerült már eljutnunk, és egy helyi szakember segítségével közelebbről is megfigyelni a tanult elméletek alkalmazását. Mint szakmai közösség, tapasztalatainkat, tanulmányainkat szívesen osztjuk meg, fejtjük ki az érdeklődők számára. Erre megfelelő közvetítő közeget biztosít Szakkollégiumunk folyóirata, a Tanítványok.

A közigazgatási szakemberképzés piacvezető intézménye: a Budapesti Corvinus Egyetem Közigazgatás-tudományi Kara

A Budapesti Corvinus Egyetem Közigazgatás-tudományi Kara – jogelődje, az Államigazgatási Főiskola tizenhárom éves működését is figyelembe véve – 2007-ben ünnepelte fennállásának 30. évfordulóját. *A harminchárom éves intézmény* a hazai közigazgatási szakemberképzés meghatározó és *piacvezető felsőoktatási szervezete*. Az itt végzett *több mint 30 000 hallgató* a közsféra minden területén megtalálható. A polgármesterek, jegyzők, polgármesteri hivatali vezetők és ügyintézők meghatározó hányada a Karon szerzett diplomát. A központi közigazgatásban és a dekoncentrált szerveknél ugyancsak több ezer volt diák tevékenykedik, közülük számosan az üzleti élet kiemelkedő szereplői.

Az Államigazgatási Főiskolán a szervezet alapításáról rendelkező 1977. évi 3. tvr., illetve az ennek végrehajtásáról rendelkező 1017/1978. évi (VI. 14.) MT számú határozat alapján, 1978 szeptemberében indult el az oktatás. Az intézmény létrehozásával a keleti tömb országában először egy nyugati mintát követő, elkülönült felsőszintű közigazgatási szakemberképzési szervezet kezdte meg tevékenységét.

Az utóbbi évek *jelentős változást hoztak* a közigazgatás nemzetközi és hazai fejlődésében, amely nagymértékben befolyásolja a Kar oktatási és kutatási tevékenységét és meghatározza a fejlesztés irányát is.

Az átalakuló állami-közigazgatási szerepvállalásnak az egyik legfontosabb jellemzője, hogy a „szolgáltató állam” koncepciójának megfelelően – ahol erre lehetőség van – a közigazgatás feladatainak ellátását az ügyfelek számára szolgáltatásszerűen kínálja. Ennek keretében egyre nagyobb szerepet kap az ún. *elektronikus közigazgatás*, amely biztosítja az állampolgárok és a gazdasági szereplők ügyeinek egyszerűbb, gyorsabb és hatékonyabb intézését. Ez a folyamat egyértelműen *kvalifikáltabb* közigazgatási szakemberek közreműködését igényli. Ugyanakkor jó néhány területen *csökkenti* az élő munkaerő alkalmazásának szükségességét.

Az elmúlt években, a nemzetközi folyamatokhoz hasonlóan, Magyarországon is megfigyelhető a korábban zárt közszolgálati rendszerek *nyitottabbá* válása. Ennek egyik oka az, hogy jó néhány területen a köz- és a magánsféra közötti távolság csökken. A közsféra feladatainak jelentős részét a magánigazgatás veszi át. Az előzőekből következően,

a közszférával szemben – beleértve a közigazgatást is – egyre hangsúlyosabban fogalmazódnak meg olyan követelmények, amelyek korábban kizárólag a piac szerepét jellemezték. Ilyenek pl. a takarékoság, a hatékonyság, a gazdaság versenyképességének előmozdítása stb. Az ilyen jellegű elvárásokat azonban ezen a területen nem lehet abszolutizálni. A közszféra és a közigazgatás működése sohasem értékelhető kizárólag piaci politikai logika szerint. A közszeaktor minősítésének legfontosabb mércéje mindig a társadalom tagjainak megelégedettsége, a közjó marad.

Az utóbbi évtizedekben egyre inkább nő a köz- és a magánszféra hálózatszerű együttműködésének, kooperációjának a jelentősége.

Az előzőekben említett folyamatok semmiképpen nem jelentik az állam és a közigazgatás „devalválódását”. Sőt, számos területen egyre erőteljesebb a közigazgatás szerepe. A gazdaság szereplőihez viszonyítva, kiszolgáltatottabb helyzetben lévő állampolgárok és szervezetek jog- és érdekérvényesítését a közigazgatás képes biztosítani (pl. élelmiszer-minőségügy, környezetvédelem, versenyvédelem stb.).

Mint ahogy ezt a 2008 őszén kezdődő pénzügyi és gazdasági válság is bebizonyította, a közigazgatáson belül egyre *hangsúlyosabbak* a gazdaságfejlesztő, szervező, pályáztatási, projektmenedzselési feladatok. Ugyanakkor *szintén erősödik* a hagyományos jogalkalmazói készségeket igénylő közigazgatási teendők jelentősége, például rendészet, humánigazgatás, környezetvédelem stb.

A Budapesti Corvinus Egyetem Közigazgatás-tudományi Karának az előzőekben röviden vázolt folyamatokra figyelemmel kell végeznie tevékenységét. Az oktatási és kutatási feladatok ellátásánál feltétlenül figyelmet kell fordítani *megváltozott közigazgatási szakemberszükségletre*. Ezt egyrészt a *közigazgatási eszközök és módszerek* átalakulása, másrészt pedig a *köz- és a privátszféra együttműködése* generálja.

A munkaerő-piaci visszajelzések alapján egyértelműen megállapítható, hogy az intézmény nemcsak a szűken vett közigazgatás, hanem a *teljes közszféra* számára képez szakembereket.

A végzett hallgatók jelentős hányada a közszeaktorban is működő gazdasági társaságoknál tevékenykedik. Ugyancsak fontos munkaerő-feltevő közeggé váltak a civil szervezetek is.

A megváltozott társadalmi, gazdasági szükségletek *új típusú* – azonban a korábbiakhoz hasonlóan – *generalista szakemberek* képzését igénylik. Velük szemben alapvető követelmény a *komplex szemléletmód*. Ebből következően képzésük – továbbképzésük – során az igazgatási-jogi ismeretek közvetítésén túlmenően egyre szélesebb körű és mélyebb közszeaktor-pénzügyi, szervezés- és vezetés tudományi, urbanisztikai, kommunikációs és informatikai stb. tudásanyag átadására van szükség.

A Közigazgatás-tudományi Karon képzésben részesülő hallgatók kompetencia-szükségeinek pontos meghatározását nehezíti az a körülmény, hogy minimum három,

illetve öt évvel későbbi *munkaerő-piaci elvárásokat* kell vizionálni. Természetesen az oktatásnak nem lehet célja a munkáltatói igények „szolgai módon” történő kielégítése. Nem szabad lemondani az *értelmisségi képzés* szempontjairól sem.

Amint az közismert, *Magyary Zoltán* munkásságát végigkíséri az a gondolat, amely szerint a közigazgatás-tudományok körében *a jog* nagyon *fontos, de nem kizárólagos* területet jelent. Legalább ilyen jelentőségűek a *közpénzügyi, a gazdálkodási, szervezés tudományi* stb. ismeretek.

„A közigazgatást, mely a közigazgatást minden vonatkozásban igyekszik feltárni és természetét megismerni, sokkal szélesebb terület, mint a jog, mert az a közigazgatásnak csak egyik vonatkozása.”¹

Nagyképűség nélkül állítható, hogy a BCE Közigazgatás-tudományi Kara *Magyary Zoltán* szellemi hagyatékának megfelelően és a XXI. század kihívásainak eleget téve végzi oktatási, továbbképzési és tudományos kutatási feladatait.

Az ismeretek komplex közvetítésének igénye jellemezte a korábbi főiskolai képzést. Ugyanez a követelmény határozza meg az intézmény jelenlegi tevékenységét is.

2006 szeptemberétől az oktatás az úgynevezett „Bologna-modell” szerint történik, tehát háromszintű, alap- és mesterszaktól, illetve doktori képzésből áll.

Az általános alapszak 2006 szeptemberében, a generalista mesterszak 2008 februárjában indult el.

2010 februárjában megkezdődött az oktatás az európai és nemzetközi mesterszakon. Az európai és nemzetközi alapszakon a képzés megindításának dátuma 2010 szeptembere.

Jelentős eredmény, hogy 2009 szeptemberében a BCE Politikatudományi Doktori Iskoláján belül egy önálló közigazgatási alprogram megalapítása történt meg. A Magyarországon egyedülálló kurzus segítségével teljessé vált a bolognai modell által megkívánt, háromszintű közigazgatási szakembereképzés.

2010 júliusában vehették át diplomájukat az ötéves egységes, Bologna-konform egyetemi közigazgatási szakértői szak hallgatói. A kurzus ugyan csak két évfolyamot bocsátott ki, de a jelentősége ennél sokkal nagyobb volt. Bizonyította ugyanis, hogy az intézmény képes egyetemi szintű oktatási tevékenység ellátására.

A következő időszakban az oktatási portfólió jelentős bővítésére nincs szükség.

¹ Lásd *Magyary Zoltán*: A magyar közigazgatás racionalizálása Budapest 1930. A magyar közigazgatás-tudomány klasszikusai 1874-1947 KJK Bp. 1988 297. o.

Ugyanakkor elengedhetetlen néhány új mesterszak és szakirány létesítése. Ezek a következők:

- Elektronikus közigazgatás.
- Önkormányzati gazdálkodás.
- Költségvetési ellenőrzés.
- Válságigazgatás.

Az elektronikus közigazgatás témakörében az elmúlt évtizedben az intézmény az egyik legjelentősebb – nemzetközileg is elismert – kompetenciaközpontként működött.

A Kar keretében működő *Államigazgatási Továbbképző Intézet* korábban kizárólag hét darab, *kétéves szakirányú* továbbképzést gondozott. Az Intézmény mesterszakának 2008 februári indítása, valamint a közsférában dolgozók egzisztenciális nehézségeire is figyelemmel, 2007. évben sor került a kétéves szakirányok többségének (Környezetvédelmi Igazgatás, Önkormányzati Gazdálkodás, Személyügyi Igazgatás, Igazgatási rendszerszervező) *egyévesé* történő alakítására.

A *szakirányú továbbképzések* területén célként fogalmazódott meg a kínálat bővítése a piaci igényeknek megfelelően. 2007 tavaszán a következő szakirányok akkreditálására került sor:

- Esélyegyenlőség és kisebbségvédelmi igazgatás.
- Közzolgálati kommunikáció.
- 2008 tavaszán tovább bővült a kínálat a következő kurzusokkal:
- Közmenedzsment.
- Közigazgatási modernizáció.
- Választási igazgatás.

A *szakmai (OKJ-s) képzések*, valamint a *felnyitóképzések* eddig kihasználatlan területére az Intézet 2007 nyaratól lépett be. 2007-ben indult be első ízben a Közbeszerzési referens OKJ-s képzés, illetve az Ügyiratkezelés elméletben és gyakorlatban elnevezésű felnyitóképzés.

Az előzőeken kívül az Intézet az elmúlt években kialakította és többségében be is indította az Igazgatási ügyintéző, az Elektronikus közigazgatási referens, a Jövedéki ügyintéző, az Ingatlanközvetítő, a Pályázattírási és projektmenedzsment a közigazgatásban, a Protokoll a közigazgatásban, a Változásmenedzsment a közigazgatásban, az Érvelés és tárgyalástechnikák, valamint a Jogalkotásban, jogszabály-szerkesztési képzések programjait is.

A Továbbképző Intézet a fentiekben vázolt tevékenysége mellett állami és nem állami szervezetekkel történő együttműködésének köszönhetően különböző *rövid programú oktatásokat* is megvalósított (például vezetőképző tréning a VPOP megrendelésére).

A BCE Közigazgatás-tudományi Karán és jogelődjén, az Államigazgatási Főiskolán több mint három évtizede folyik tudományos munka. A *tudományos kutatások* témaköréi, irányultságai elsősorban a kiemelkedő, tudományos és oktatási presztízzsel rendelkező, iskolateremtő professzorok személyéhez kötődtek, így Lőrincz Lajos, Máthé Gábor, Tamás András, Nagy Árpád személyéhez. Szerteágazó területeken folyt kutatási tevékenység. Ugyanakkor a kutatók munkájukat kissé izoláltan végezték.

Az egészséges kooperációs és koordinációs igények érdekében 2007-ben, a Közigazgatás-tudományi Kar középtávú intézményfejlesztési koncepciójában a következő *kiemelt kutatási témaköröket* határozta meg:

- Az állam feladatai a XXI. században.
- A közigazgatás megújításának lehetőségei, az igazgatás három meghatározó elemére:
 - = funkcióra-feladatra,
 - = szervezetre és
 - = a személyi állományra figyelemmel.
- Az elektronikus közigazgatás.
- A válsághelyzetek kezelésével összefüggő állami feladatok.
- A közsféra gazdasági versenyképességét befolyásoló szerepe.

A Közigazgatás-tudományi Kar nem titkoltan hosszú távon a mindenkorai kormánzzal együttműködő közigazgatási, „*közjogi centrum*” szerepét kívánja betölteni. Ez magába foglalja a közigazgatás fejlesztésével kapcsolatos kormányzati elképzelések szakmai előkészítésében való részvételt, éppúgy, mint a közsférával összefüggő vagy projektekben való aktív szerepvállalást.

Az intézmény kiemelkedő jelentőségű célja a hallgatói és az oktatói *nemzetközi mobilitás* erősítése, az *idegen nyelvű oktatás* fejlesztése.

Egyre sikeresebb a francia nyelven folyó képzés.

2010 szeptemberében megindul egy angol nyelvű kurzus, amely a célul kitűzött, kulcsfontosságú angol nyelvű mesterszak előkészítő programja. Az angol nyelvű mesterszak lehetővé teszi majd a külföldi diákoknak a képzésbe történő aktív bekapcsolódását.

A hallgatók, az oktatók és a „*piaci szereplők*” részéről megfogalmazott igény a *tananyag folyamatos megújítása*, az *elektronikus tananyagok* alkalmazásának bővítése, a korszerű *interaktív oktatási eszközök és módszerek* alkalmazása.

Amint arra már utaltunk, az intézmény vállalt missziója az általános alap- és mesterszakon az úgynevezett *generalista képzés*. Ennek keretében az alapszakos hallgatók széles körű *elméleti ismeretanyagokat* és megfelelő *gyakorlati információkat* kapnak annak érdekében, hogy a közigazgatás minden területén – rövid alkalmazkodási időt követően – képesek legyenek a jelentkező feladatok ellátására.

A BA szakos hallgatók részére oktatott törzsanyag a következő ismereteket foglalja magába:

- társadalomtudományi ismeretek,
- közigazgatási és jogtudományi alapozó ismeretek,
- eljárásjogi és szakigazgatási ismeretek,
- közszolgálati jogi ismeretek,
- civilisztikai ismeretek,
- büntetőjogi és közigazgatási büntetőjogi ismeretek,
- államháztartástani és pénzügyi jogi ismeretek,
- közigazgatási-urbanisztikai és regionalizmus körébe tartozó ismeretek,
- közigazgatási menedzsment ismeretek,
- kommunikációs ismeretek,
- gazdasági és informatikai ismeretek,
- nemzetközi jogi és európai uniós ismeretek.

Az alapszakon végzetek oktatása – a visszajelzések szerint – a gyakorlati kompetenciák további fejlesztését kívánja meg.

A mesterszaknál lényegesen több elméleti és összehasonlító anyag, valamint európai és nemzetközi ismeret közvetítésére kerül sor.

A képesítési és kimeneti követelmények a mesterfokozat és a szakképzettség szempontjából meghatározó ismeretköröket az alábbiak szerint csoportosítják:

- **alapozó ismeretkörök:** közigazgatási elmélet, európai közigazgatás- és alkotmánytörténet,
- **szakmai törzsanyag** kötelező ismeretkörei: összehasonlító alkotmányjog, államtan, jogalkotástan, önkormányzati modellek, közpolitika, gazdaság és közigazgatás, gazdasági jog, közpénzügytan, EU-közpénzügyek, EU jogrendszere, nemzetközi kapcsolatok elmélete és története, adatbázis-kezelés, informatikai védelem a közigazgatásban, elektronikus és mobil igazgatásszervezés, dokumentumkezelés és tájékoztatási rendszerek a közigazgatásban, társadalmi és kulturális kommunikáció,
- **szakmai törzsanyag** kötelezően választható ismeretei: közigazgatási jogági jogalkalmazó ismeretek, szakigazgatási ismeretek, közigazgatási szakmenedzsment, közigazgatás informatikai ismeretek, szaknyelvi ismeretek.

Az európai és nemzetközi igazgatási mester- és alapszak kompetenciaterképe az általános szakokénál is összetettebb és gazdagabb. A mesterszakot a következő törzsanyag jellemzi:

1. alapozó ismeretek: politika- és társadalomtudományi ismeretek, európai alkotmány és közigazgatástörténet-ismeret, összehasonlító alkotmányismeretek, a világ nagy térsé-

geinek gazdasági, politikai társadalmi jellemzői, valamint igazgatási kultúrája, szakmai kommunikációs ismeretek,

2. szakmai törzsanyag: közigazgatási és pénzügyi modul: összehasonlító és európai közigazgatási jog, európai uniós és összehasonlító közigazgatási eljárás jog, közszolgálati jog és közszolgálati rendszerek az EU-ban, illetve az egyes tagállamokban, európai közigazgatási büntetőjog, a kelet-közép-európai országok közigazgatási rendszerének összehasonlítása, a külügyi igazgatás különös szabályai, közpénzügyek és államháztartás az EU-ban,
3. Európai Unió modul: az EU döntéshozatali eljárása, a nemzeti álláspont kialakításának modelljei, az egyes válogatott uniós szakpolitikák, továbbá az EU támogatási és pályázati rendszere,
4. nemzetközi köz- és magánjogi modul: a nemzetközi intézményrendszer jellemzői, ezen belül az univerzális és regionális szervezetek világa, külügyi igazgatás és diplomáciai, valamint konzuli kapcsolatok joga, a nemzeti válságkezelés eszközrendszere, az emberi jogok nemzetközi védelme, ezen belül a kisebbségi jogok és az esélyegyenlőség biztosításának módjai, a nemzetközi gazdasági, illetve kereskedelmi kapcsolatok joga, és a külkereskedelmi védelmi intézkedések ismeretanyaga,
5. kommunikációs modul: kulturális kommunikáció, a nemzetközi tárgyalások menedzsmentje, tárgyalástechnika és protokoll (az idegen nyelvi felkészítő tárgyak a szabadon választható tantárgyak körébe tartoznak),
6. szerveztani modul: menedzsment ismeretek, az EU projektmenedzsment, a csapatmunka gyakorlatok.

A mesterszakon diplomát szerző hallgatók elhelyezkedhetnek a különböző típusú és szintű közösségi intézményeknél, az univerzális és regionális nemzetközi szervezeteknél, valamint a nemzetközi közigazgatásnak az országos, regionális és helyi szintjein, beleértve az önkormányzatokat is (hiszen azok is sok esetben intenzív külkapcsolatokkal rendelkeznek). Ezen túl számíthatnak az egyre inkább szaporodó nemzetközi és határokat átlépő hazai, nem kormányzati (NGO), civil szféra szervezeteinél, a nemzetközi ismereteket igénylő, közszférába tartozó más szervezeteknél, valamint a magánszektor szereplőinél meghirdetett állásokra.

Ezenkívül képesek ellátni azokat a feladatokat is, amelyek a nemzetközi és határokat átlépő nem kormányzati (NGO) civil szféra szervezeteinél és a közszféra más – nemzetközi ismereteket igénylő – résztvevőinél, valamint a magánszektor szereplőinél jelentkezhetnek.



Hosszú Hortenzia PhD

A Magyar Tudományos Akadémia kutatója. Kutatási területe a kormányzat, valamint kormányzáselméletek, a különféle közigazgatási reformok. Jelenleg az EU-China Science & Technology program ösztöndíjasaként Pekingben a Kínai Társadalomtudományi Egyetemen Kína közigazgatási reformjával kapcsolatban végez kutatásokat.



Dr. Gellén Márton

A Széchenyi István Egyetem PhD-hallgatója, a Századvég Közigazgatási Akadémia igazgatója, a Budapesti Corvinus Egyetem Közigazgatás-tudományi Karának oktatója. Kutatási területe a közigazgatási reformok sajátosságai, az elektronikus közigazgatás, valamint a közpolitikai szemlélet a közigazgatásban.

A kötetben a jeles szerzők és szerkesztők, a tudomány, illetve a közigazgatási pragmatika elismert reprezentánsaiként – a Magyary-iskola szellemiségét megjelenítve és képviselve – keresik és kutatják azt, hogy miként lehet jelenlegi, jelentős ellentmondásokkal és működési zavarokkal terhelt nemzeti közigazgatásunkat megújítani.

Az írásokat összeköti és rendszerszerűen egybefűzi a kérdések felelős megközelítése, az előremutató javaslatok megfogalmazása, valamint a jó közigazgatás eszménye iránti feltétlen elkötelezettség. A diagnózis mellett – szinte mindenkinél – megjelenik a lehetséges terápia, amely igen nagy érték, amikor a közigazgatás világában is szinte minden változás, változtatás előtt áll. A globális kihívásokkal teli világban az előbbi azért nagy jelentőségű, mivel támpontot, fogódzót, kellő szakértői muníciót és lehetőséget nyújthat az elengedhetetlen továbblépéshez.

Mindezek miatt a könyv nemcsak a szakemberek és a felsőoktatás, hanem mindenki, a szélesebb jogkereső közönség figyelmébe is jó szívvel ajánlható. Azért, mert méltóan és hitelesen katalizálja *Magyary Zoltán* professzor egyik legfontosabb üzenetét: a közigazgatás a közönségért van.

